

М. І. СМОКОВИЧ

**ПРАВОВЕ
РЕГУЛЮВАННЯ
РОЗГЛЯДУ
ВИБОРЧИХ СПОРІВ:
теоретичний і практичний
аспекти**

Монографія

Київ
Юрінком Інтер
2014

УДК 342.8:347.994](477)
ББК 67.9(4Укр)400.5+67.9(4Укр)410
С51

Рецензенти

Барабаш Ю. Г., доктор юридичних наук, професор;
Бевзенко В. М., доктор юридичних наук, професор;
Комзюк А. Т., доктор юридичних наук, професор;
Юлдашев О. Х., доктор юридичних наук, професор

*Рекомендовано до друку
вченою радою Національного університету «Острозька академія»
(протокол № 7 від 27 лютого 2014 року)*

Відтворення всієї книги чи якої-небудь її частини
будь-якими засобами або в якій-небудь формі, у тому числі в Інтернеті,
без письмового дозволу видавництва забороняється

Смокович М. І.

С51 **Правове регулювання розгляду виборчих спорів: теоретичний і практичний аспекти : монографія / М. І. Смокович. — К. : Юрінком Інтер, 2014. — 576 с.**
ISBN 978-966-667-606-4

Монографія присвячена дослідженню теоретичних, адміністративно-правових і практичних питань правового регулювання розгляду судами та іншими органами виборчих спорів, а також принципів такого регулювання. У ході дослідження здійснено аналіз проблем законодавчого врегулювання процесу розгляду виборчих спорів адміністративними судами з урахуванням правових висновків Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини. Зосереджено увагу на процесі глобалізації адміністративного судочинства та значенні міжнародних стандартів для забезпечення принципу доступності до правосуддя у виборчих спорах. Проаналізовано судову практику розв'язання таких спорів. Визначено теоретичні аспекти понять «виборчий процес», «міжнародний стандарт», «стабільність виборчого законодавства», «уніфікація виборчого законодавства», уточнено зміст понять «виборчий спір», «позивач та відповідач у виборчому спорі», «строк звернення до суду». Висвітлено роль і місце адміністративної юстиції у сфері правовідносин стосовно розв'язання виборчих спорів. Особливу увагу приділено особливостям правового врегулювання виборчого процесу та організації роботи з розгляду адміністративними судами виборчих спорів. Запропоновано відповідні доповнення та зміни до чинного законодавства.

Для фахівців у сфері конституційного, адміністративного, виборчого права та адміністративного судочинства, суддів, адвокатів, викладачів, студентів юридичних ВНЗ і факультетів, усіх, хто цікавиться проблемами правового регулювання виборчих процесів і розгляду адміністративними судами виборчих спорів.

УДК 342.8:347.994](477)
ББК 67.9(4Укр)400.5+67.9(4Укр)410

ISBN 978-966-667-606-4

© Смокович М. І., 2014
© Юрінком Інтер, 2014

Зміст

Передмова	5
Розділ 1. Теоретичні підстави забезпечення правового регулювання порядку розв’язання виборчих спорів	8
1.1. Роль виборів у реалізації концепції належного врядування в Україні.....	8
1.2. Принцип народного суверенітету у виборчому законодавстві України.....	34
1.3. Міжнародні стандарти щодо оскарження порушень виборчого законодавства.....	54
1.4. Адміністративне судочинство як фактор глобалізації захисту прав людини.....	71
1.5. Висновки.....	79
Розділ 2. Судовий контроль виборчого процесу як елемент конституційного забезпечення народовладдя в Україні	82
2.1. Механізм захисту виборчих прав громадян: інституційний аспект.....	82
2.2. Конституційний контроль правового регулювання виборчих процедур.....	105
2.3. Адміністративні суди як суб’єкти розв’язання виборчих конфліктів.....	125
2.4. Європейський суд з прав людини як орган розв’язання спорів щодо правовідносин, пов’язаних з виборчими процесами в Україні.....	149
2.5. Висновки.....	172
Розділ 3. Особливості правового регулювання розв’язання адміністративними судами виборчих спорів	175
3.1. Нормативна база щодо розгляду виборчих спорів адміністративними судами.....	175
3.2. Колізії виборчого і процесуального законодавства.....	193
3.3. Методологія тлумачення норм права в аспекті розгляду виборчих спорів адміністративними судами: теорія і практика.....	222
3.4. Принцип верховенства права: застосування адміністративними судами при розгляді виборчих спорів.....	252
3.5. Висновки.....	266

Розділ 4. Категорія виборчого спору	268
4.1. Дефініція виборчого спору та критерії його відмежування від суміжних правовідносин	268
4.1.1. Вибірчий процес як складова виборчого спору	271
4.1.2. Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом як складова виборчого спору.....	276
4.1.3. Предмет виборчого спору	285
4.2. Сторони виборчих конфліктів: проблеми визначення.....	296
4.2.1. Позивач у виборчому спорі	298
4.2.2. Проблеми визначення відповідача у виборчому спорі ...	308
4.2.3. Особливості інституту представництва осіб, які беруть участь у виборчому спорі.....	319
4.3. Аспекти правового статусу спостерігачів, довірених та уповноважених осіб на виборах 2012 року	327
4.4. Мирні зібрання як форма передвиборної агітації: особливості судового контролю	339
4.5. Висновки.....	366
Розділ 5. Процесуальні особливості судового розгляду виборчих спорів.....	370
5.1. Доступ до судового захисту виборчих прав учасників виборчих процесів в Україні: порівняльний аспект.....	370
5.2. Строки звернення до суду та строки розгляду адміністративними судами виборчих справ	385
5.2.1. Строк звернення до суду у виборчих справах.....	399
5.2.2. Строк розгляду виборчих спорів.....	405
5.3. Правильне визначення підсудності виборчого спору як гарантія судового захисту.....	410
5.4. Компетенція адміністративних судів щодо розгляду виборчих спорів. Проблеми виконання судових рішень	436
5.5. Особливості перегляду судових рішень у виборчих справах в апеляційному порядку	458
5.6. Висновки.....	467
Розділ 6. Розширення доступу до адміністративного правосуддя щодо захисту виборчих прав громадян України	470
6.1. Напрямки вдосконалення процесуального законодавства України щодо вирішення виборчих спорів.....	470
6.2. Принципи стабільності виборчого законодавства як запорука ефективного судового захисту виборчих прав	494
6.3. Правове врегулювання організації роботи адміністративних судів України під час виборчого процесу.....	506
6.4. Особливості розгляду спорів щодо припинення повноважень народних депутатів України.....	521
6.5. Висновки.....	531
Рекомендації.....	534
Список використаної літератури.....	547

ПЕРЕДМОВА

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Для виконання цього завдання в Україні створено систему адміністративних судів, одним з визначальних повноважень яких є захист виборчих прав громадян, зокрема невід'ємного права кожного громадянина України вільно обирати владу. Через три місяці з моменту започаткування адміністративного судочинства (1 вересня 2005 року) почався виборчий процес виборів 2006 року. На цих виборах адміністративні суди вперше здійснювали судовий контроль за дотриманням виборчих прав громадян України шляхом розв'язання виборчих спорів.

З того часу відбулися такі виборчі процеси: дострокові вибори народних депутатів 2007 року; позачергові вибори Київського міського голови та депутатів Київської міської ради 2008 року; вибори Президента України 2010 року; вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, міст Києва та Севастополя, районних, селищних, сільських рад, міських, селищних, сільських голів 2010 року; вибори народних депутатів 2012 року; повторні вибори народних депутатів в одномандатних виборчих округах № № 94, 132, 194, 197, 223 15 грудня 2013 року.

Усі згадані вибори супроводжувалися виборчими спорами. Так, за період виборчого процесу виборів народних депутатів у 2006 році до місцевих адміністративних судів надійшло 7182 позовні заяви, у 2007 році цей показник становив 8501 позовну заяву, в 2012 році до місцевих адміністративних судів надійшло 9009 позовних заяв. Усі спори у цих справах розв'язували адміністративні суди.

Пропонована монографія присвячена науковому дослідженню теоретичних і практичних питань розв'язання спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, дослідженню проблем правового врегулювання процедури розгляду цих спорів адміністративними судами

та іншими уповноваженими на це органами (суб'єктами). Вона охоплює вивчення, аналіз, синтез юридичних колізій норм права та інструментарій тлумачення процесуального законодавства, визначення юрисдикції таких спорів, особливостей їх розв'язання і містить наукові висновки щодо розв'язання проблем, які виникають при розгляді виборчих спорів, на теоретичному рівні та на практиці.

Висвітлено роль Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини, їх доктрину правового врегулювання проведення виборів та розгляду виборчих спорів, зокрема їх вплив на законодавчий та інший нормотворчий процес в Україні, на усунення прогалин у законодавстві та практику застосування принципу верховенства права при розгляді та розв'язанні виборчих спорів.

Особливу увагу приділено теоретичним і практичним аспектам правового забезпечення розгляду виборчих спорів адміністративними судами: визначено дефініцію виборчого спору; розкрито поняття та складові виборчого процесу; окреслено особливості судового контролю стосовно передвиборної агітації у формі проведення мирних зібрань; у порівняльному аспекті проаналізовано питання забезпечення принципу доступності учасників виборчого процесу до судового захисту виборчих прав; доведено абсолютність строків звернення до суду в таких спорах та обов'язок розгляду справи по суті незалежно від закінчення строків її розгляду, а також гарантованість судового захисту в разі правильного визначення підсудності виборчого спору; виявлено проблеми виконання судових рішень, ухвалених за результатами розгляду виборчих спорів.

Розширено напрямки вдосконалення виборчого законодавства щодо розгляду таких спорів; встановлено, що принцип стабільності виборчого законодавства є запорукою ефективного судового захисту виборчих прав; запропоновано правове врегулювання організації роботи адміністративних судів під час виборчого процесу тощо.

У роботі наголошено на готовності адміністративних судів до розв'язання виборчих спорів незалежно від політичної ситуації в Україні. Водночас, наведено хронологію оцінки суб'єктами виборчого процесу, офіційними спостерігачами від іноземних держав, міжнародних організацій рівня судового захисту виборчих прав, показано динаміку та причини неоднаковості цього рівня і його залежності від колізій, суперечностей, неточностей, відсутності стабілізації та уніфікації у виборчому законодавстві.

Дослідження ґрунтується на великому масиві монографічної та іншої наукової літератури, працях вчених, науковців, практиків, рішеннях конференцій, круглих столів, за матеріалами семінарів, узагальнень судової практики, аналізів статистики, висновків судових рішень тощо. У кожному розділі роботи наведено висновки, які містять отримані в результаті дослідження дефініції, поняття, визначення (у тому числі

ознак правових інститутів, які є складовими виборчого процесу, тощо). Ці висновки мають рекомендаційний характер і спрямовані на зміни у виборчому законодавстві, його удосконалення з урахуванням теоретичних напрацювань і практики.

Таким чином, це комплексне дослідження є спробою заповнити у науковій сфері прогалини у розв'язанні проблем, що мають місце у розгляді виборчих спорів різними юрисдикціями: Конституційним Судом України, Європейським судом з прав людини, адміністративними судами України та іншими уповноваженими органами. Особливу увагу зосереджено на уніфікації та стабілізації правового врегулювання розгляду виборчих спорів з приведенням його у відповідність із міжнародними стандартами. Вектор пошуку оптимальних шляхів розв'язання окреслених та суміжних проблем спрямований на удосконалення і приведення правового регулювання розгляду та вирішення виборчих спорів до рівня міжнародних стандартів, до забезпечення належного судового захисту виборчих прав громадян України. Саме в такому напрямку в монографії сформульовані теоретичні висновки та пропозиції.

_____ Розділ 1 _____

**ТЕОРЕТИЧНІ ПІДСТАВИ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПОРЯДКУ РОЗВ'ЯЗАННЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ**

**1.1. Роль виборів у реалізації
концепції належного врядування в Україні**

Різний історичний досвід країн та різний набір чинників, що визначили вибір ними шляху демократичного розвитку, зумовлюють те, що в сучасному світі існує велика кількість варіантів, зразків, типів суспільного й політичного ладу, який називають демократією, а також концептуальних моделей, що їх описують. Концептуальні моделі в одних випадках підкреслюють реально існуючі інституційні та процесуальні відмінності в політичних системах, які називають демократичними, в інших — окреслюють шляхи вдосконалення (реформування) реальних демократій, теоретично конструюючи кращий варіант демократичного ладу на основі рис, які недостатньо розвинулися в сучасних демократичних країнах, але так чи інакше пов'язані з природою цього явища та з ідеалом, який був втілений в уявленні про демократію ідеологами ліберально-демократичного конституціоналізму¹.

Новітня історія переконливо свідчить про ключову роль вільних виборів у процесі становлення демократії. В умовах політичних криз, протистояння в суспільстві вибори є найважливішим інструментом формування громадянського миру, адекватного реальній розстановці політичних сил, що впливають на суспільні процеси. Демократичні, вільні та періодичні вибори до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також референдум є вищим безпосереднім втіленням влади, що належить народу. Від того, як реалізують громадяни свої виборчі права, багато в чому залежить якість тієї влади, яка формується за допомогою виборів².

¹ Демократичне урядування і публічне адміністрування: проблеми вимірювання й аудиту : наук.-метод. посіб. / авт. кол. : А. Ф. Колодій, П. М. Петровський та ін. — К. : НАДУ, 2011. — С. 5.

² Волков В. П. Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации / В. П. Волков,

Як підкреслює Комітет експертів з державного управління ООН, незважаючи на прогрес, досягнутий багатьма країнами у сфері побудови демократичних інститутів і захисту прав людини, демократії в деяких регіонах світу, як і раніше, нестійкі, а їх інститути надто слабкі для забезпечення ефективного управління. Зусилля щодо заохочення та зміцнення демократії мають починатися з проведення вільних і періодичних виборів, незалежної судової влади, транспарентного державного управління і активного громадянського суспільства. Держави, які поважають права всіх своїх громадян і дозволяють усім їм брати участь у прийнятті рішень, що зачіпають їх долю, можуть ефективніше використовувати їх творчий потенціал і забезпечити соціально-економічні умови, які сприяють сталому розвитку. Однією з головних передумов здійснення цілей Декларації тисячоліття ООН є створення країнами ефективних і транспарентних законодавчих органів. Демократія і верховенство права передбачають наявність правомочних законодавчих органів, які можуть належним чином представляти своїх виборців і формулювати їх вимоги, контролювати функціонування виконавчої влади за допомогою ефективної системи нагляду і приймати узгоджені та послідовні закони. На особливу увагу заслуговує той факт, що забезпечення належного врядування залежить від широкої участі громадян, транспарентності, підзвітності та верховенства права. Таке забезпечення передбачає, зокрема, вибори, що мають проводитися регулярно, та інші демократичні процеси відповідно до міжнародних стандартів у сфері прав людини¹.

Теоретичні концепції виборів, виборче законодавство та практика судового захисту виборчих прав є самостійними цінностями. Кожна з них може виступати предметом окремого юридичного аналізу².

Необхідно підкреслити, що на сучасному етапі розвитку суспільства все більшого визнання набуває положення: справедливість, яка сприймається як принцип, що перебуває в основі права, має не тільки матеріальний, а й процедурний прояви. Справедливість постає як правове поняття, що є ознакою дій і процедур, тобто насамперед інститутів держави й громадянського суспільства³, право розглядається не тільки як

О. В. Дамаскин, С. М. Шапиев. — М. : РЦОИТ : Типография «Новости», 2009. — С. 5—6.

¹ Ключевая роль государственного управления и принципа благого управления в осуществлении Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций: развитие институционального потенциала : доклад Секретариата ООН. — П. 12—13.

² Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений / Е. И. Колюшин. — М. : НОРМА ; ИНФРА-М, 2010. — 384 с.

³ Максимов С. И. Справедливость и эффективность как критерии оценки права / С. И. Максимов // Проблемы законности : Республик. міжвід. наук. зб. ; відп. ред. В. Я. Тацій. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2001. — Вип. 49. — С. 195—204.

втілення ідеї справедливості, а й як примусовий засіб для забезпечення впливу на суспільство, тобто як своєрідна примусова справедливість¹. Важливими стають не лише норми права як певні взірці, стандарти поведінки, а й процедури, процес реалізації приписів правових норм, які не повинні відриватися від їх змістових характеристик². Принцип чесних виборів, — констатує Ю. Б. Ключковський, — вважається одним із найважливіших і традиційно поєднується з принципом вільних виборів; чесні вибори — це «нефальсифіковані вибори», адже, по суті, фальсифіковані вибори — це не вибори, а незаконна узурпація влади³. Однією з процедур, що забезпечує належну організацію публічної влади (здійснювану як через державні органи, так і через органи місцевого самоврядування), є виборчий процес.

Під процедурною справедливістю в юридичній літературі пропонується розуміти додержання процедурних правил, спрямованих на забезпечення справедливості результату тієї чи іншої дії незалежно від інших обставин. Виділяють такі прояви процедурної справедливості.

Суто процедурна справедливість: визнається там, де немає незалежного критерію для правильного результату, а є натомість коректна або справедлива процедура, наслідок якої також є коректним або справедливим незалежно від його суті. Прикладом суто процедурної справедливості може слугувати інститут жеребкування, що застосовується у виборчому процесі. Так, відповідно до ч. 6 ст. 72 Закону України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI «Про вибори народних депутатів України» черговість надання партіям — суб'єктам виборчого процесу та кандидатам у депутати, зареєстрованим в одномандатному окрузі, ефірного часу на радіо і телебаченні визначається за результатами жеребкувань, що проводяться Центральною виборчою комісією, за участю представників партій у Центральній виборчій комісії, кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатному окрузі, або відповідних уповноважених осіб партій, або довірених осіб кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатному окрузі. Жеребкування також застосовується для визначення черговості зазначення партій у виборчому бюлетені для голосування. Зокрема, відповідно до ч. 4 ст. 80 Закону України «Про вибори народних депутатів України» у виборчому бюлетені зазначаються: визначений жеребкуванням номер кожної партії; повна назва відповідної партії;

¹ Хеффе О. Політика. Право. Справедливість / О. Хеффе. — М. : Гнозис ; Логос, 1994. — С. 269—285.

² Петришин О. Праворозуміння у вітчизняній теорії права: загальносоціальний контекст / О. Петришин // Філософія права і загальна теорія права : наук. журнал. — Право України. — № 1/2012. — С. 44.

³ Ключковський Ю. Б. Гарантії чесних виборів: роль закону і правозастосування / Ю. Б. Ключковський // Матер. семінару з питань застосування судами виборчого законодавства (м. Київ, 18—19 листопада 2013 року). — С. 26.

власні імена (всі власні імена) та по батькові (за наявності) перших п'яти кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії. Між номером кожної партії та назвою цієї партії розміщується порожній квадрат. Обрання кандидатур до виборчих комісій від політичних партій також відбувається за процедурою жеребкування¹.

Абсолютна процедурна справедливість має незалежний критерій справедливого результату і процедуру, яка з великим ступенем гарантії приводить до цього результату. Дж. Роулз наводить такий приклад абсолютної процедурної справедливості. Певна група людей має поділити пиріг: яка процедура зможе забезпечити право вказаних осіб на рівний поділ? Вирішення пропонується таке: хтось один поділить пиріг і візьме собі останній шматок, а решті буде дозволено забрати свої шматки перед ним. Така особа буде намагатись поділити пиріг порівну, адже саме в такий спосіб ділитель забезпечить собі найбільшу частку з можливих².

Яскравим прикладом втілення абсолютної процедурної справедливості в праві може слугувати саме виборчий процес, адже кожна політична сила (за умов дотримання принципів виборчого законодавства) має рівні шанси на формування вищих органів державної влади і органів місцевого самоврядування, оскільки процедура їх формування є однаковою і загальною. Процедурна справедливість в даному разі дістає вияв у тому, що всі соціальні групи населення за допомогою виборів мають рівні шанси впливати на реалізацію державної політики. Як зазначає з цього приводу Андраш Шайо, «джерело легітимації — не наперед визначена воля людей, а, скоріше, сам процес вироблення легітимного рішення. Легітимне рішення зовсім не представляє волю кожного — воно є результатом того, що в його прийнятті брали участь усі громадяни. Легітимність результату походить не від складання попередньо вже сформованої волі всіх, а від процесу формування волі кожного... Так тягар доказування перекладається з моралі громадян на їх розум, на такі процеси формування думок і волі, які мають обґрунтовувати припущення, що вони дозволяють досягти раціональних результатів»³.

Неабсолютна процедурна справедливість має незалежний критерій для правильного висновку, проте не існує процедури, яка б стовідсотково відповідала йому; правила (норми) неабсолютної процедурної справедливості лише сприяють досягненню справедливого результату (матеріальної справедливості) внаслідок дотримання процедури, але не га-

¹ Офіційний вісник України. — 2011. — № 97 (23.12.2011). — Ст. 3526.

² Ролз Дж. Теорія справедливості / Дж. Ролз ; пер. з англ. О. Мокровольський. — К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. — С. 132.

³ Шайо Андраш. Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма / Андраш Ш. — М. : Юристъ, 2001. — 296 с.

рантують його¹. Саме на ідеї неабсолютної процедурної справедливості заснована більшість юридичних процедур. Наприклад, інститути адміністративного і судового оскарження (в межах якого мають місце апеляційне і касаційне) спрямовані на забезпечення максимально неупередженого вирішення справи (інстанційність, якщо не нівелює повністю, то суттєво мінімізує людський фактор, захищає від адміністративних і судових помилок), створення гарантій, що значно зменшують можливість неправомірного впливу. Отже, якщо в судовому процесі дотримання всіх процедурних вимог не гарантує справедливого результату (хоча створює максимально можливі передумови для його досягнення), то результат виборчого процесу, за умови дотримання всіх його вимог, має сприйматися суспільством як справедливий.

Процедурна справедливість створює передумови легітимації як права, так і публічної влади. Як відомо, сучасною юридичною наукою виділяються два шляхи легітимації²:

1. Легітимація за змістом, коли авторитет публічної влади забезпечується її сприйняттям як справедливого та корисного соціального інституту³.

2. Легітимація за допомогою процедур. Публічна влада вважається авторитетною через те, що вона сформована за певною, визнаною суспільством, процедурою. Дотримання норм, що встановлюють процедуру формування органів державної влади і місцевого самоврядування, є передумовою довіри населення до влади.

Окремі вчені перший з названих шляхів називають легітимацією, другий — легалізацією⁴.

Фактично процесуальні норми дозволяють забезпечити більшу визначеність правового регулювання шляхом закріплення певних чітко встановлених процедур, через які суб'єкти права отримують або можливість ознайомитися з тим, які вимоги до них висуває чинне право, або реалізувати норми права, або звернутися за захистом порушеного права. У цьому аспекті необхідно згадати, що виборче право в об'єктивному

¹ Таким чином, справедливе правосуддя має два тлумачення — матеріальна (змістова) справедливість, яка полягає в тому, що кожне судове рішення повинно бути справедливим по суті; і процесуальна (процедурна) справедливість, яка передбачає розгляд справи відповідно до певних судових процедур (див., зокрема: Морщакова Т. Конституционная защита прав и свобод граждан судами Российской Федерации / Т. Морщакова // Сравнит. конституц. обозрение. — 2004. — № 4 (49). — С. 125—126.

² Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістова характеристика) : монографія / С. П. Погребняк. — Х. : Право, 2008. — С. 14.

³ Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории / Ю. Хабермас ; пер. с нем. — СПб. : Наука, 2001. — С. 409.

⁴ Шевчук С. В. Основи конституційної юриспруденції / С. В. Шевчук. — К. : Український центр правничих студій, 2001. — С. 202.

сенсі — це правовий інститут, який являє собою систему, до якої входять норми конституції, виборчі закони (кодекси), підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють різні стадії виборчого процесу. Цей інститут має свою специфіку, яка дістає вияв насамперед у тому, що він зазнає суттєвого впливу норм міжнародного права і переважна більшість його норм — це процесуальні норми. Це має суттєве значення для забезпечення законності виборчого процесу і реалізації виборчих прав громадян¹.

Одним із проявів ідей легітимності й справедливості є обмеження дій влади, котрі випливають із принципу верховенства права². У цілому, історія розвитку концепції верховенства права є певним розгортанням змісту цього принципу як системи взаємопов'язаних вимог до правового регулювання, що мають переважно процедурний характер. Зокрема, у резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 6 липня 2007 року «Верховенство права» (Rule of Law) представлено такий розвиток концепції верховенства права. Першим кроком в її формуванні було висунення вимоги, згідно з якою наділення владою має відбуватись виключно на підставі закону, який повинен застосовуватись однаково як до наділених владою, так і до підвладних (принципи законності та рівності перед законом). Другим кроком стало висунення вимоги забезпечення права на доступ до незалежного правосуддя, через яке можна оскаржити рішення суб'єктів владних повноважень. Як бачимо, принцип верховенства права, зокрема, вимагає того, щоб:

1) наділення вищих органів держави владними повноваженнями відбувалось відповідно до чітко визначеної процедури;

2) було передбачено гарантування учасникам такої процедури можливості оскаржити порушення їх прав у суді.

Як зазначалося, розкриття змісту принципу верховенства права великою мірою відбувається саме через процедурні вимоги. За визначенням верховенства права Ф. А. Гайеком, якщо зняти всі технічні деталі, це означає, що уряд мусить виконувати правила, встановлені і проголошені задалегідь, — правила, що дозволяють з певністю передбачати, як влада використовуватиме свої повноваження щодо застосування примусу за певних обставин і планувати власні справи на підставі цього знання³.

¹ Тодыка О. Ю. Конституционные основы избирательного процесса: сравнительно-правовой анализ / О. Ю. Тодыка // Проблемы законности : респ. міжвід. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2000. — Вип. 41. — С. 58—62.

² Аллан Т. Р. С. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права / Т. Р. С. Аллан ; пер. з англ. Р. Семківа. — К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. — С. 16.

³ Цит. за: Таманага Браян. Верховенство права: історія, політика, теорія / Браян Таманага ; пер. з англ. А. Іщенко. — К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. — С. 77.

Адже дія принципу верховенства права має за мету встановлення певних рамок діяльності держави в ім'я захисту прав людини, викорінення будь-якого свавілля¹. За своїм змістом принцип верховенства права виступає інституційно-процедурним забезпеченням прав людини².

Особливе значення принципу верховенства права отримало відображення у включенні посилання на нього до тексту присяги члена виборчої комісії. Відповідно до ч. 3 ст. 36 Закону України «Про вибори народних депутатів України» член окружної, дільничної виборчої комісії на першому засіданні виборчої комісії, в якому він бере участь, в обов'язковому порядку складає таку присягу члена комісії:

«Я (прізвище, ім'я та по батькові), беручи на себе повноваження члена виборчої комісії та усвідомлюючи свою високу відповідальність перед Українським народом, присягаю додержуватися Конституції України та виборчих законів України, чесно і сумлінно виконувати свої обов'язки виходячи з принципів верховенства права, законності, об'єктивності та неупередженості, забезпечувати реалізацію і захист виборчих прав громадян України»³.

Ідея процедурної справедливості втілилась у концепції належного управління (урядування). Адже сьогодні єдиним можливим варіантом розвитку подій є саме синтез безпосередньої демократії та функціонування бюрократичного апарату, легітимованого за допомогою механізмів цієї ж таки безпосередньої демократії, підконтрольного та підзвітнього народу⁴. З цього приводу німецький дослідник П. Г. Кіельмансег, який назвав існування професійної постійно діючої державної служби «посадовою конституцією», слушно зауважив: «Синтез демократії та посадової конституції — це не просто «народна форма правління другого сорту», не просто ерзац для чистої та справжньої демократії, ні, це єдино відоме нам прийнятне вирішення проблеми інституціоналізації політичної свободи»⁵.

¹ Цвік М. В. Верховенство права в контексті прав людини / М. В. Цвік // Проблеми теорії права і конституціоналізму у працях М. В. Цвіка / упоряд. : О. В. Петришин, С. В. Шевчук, О. Р. Дашківська та ін. — Х. : Право, 2010. — С. 44.

² Максимов С. І. Філософія права: сучасні інтерпретації: вибрані праці: статті, аналітичні огляди, переклади (2003—2010) / С. І. Максимов. — Х. : Право, 2010. — С. 103.

³ Офіційний вісник України. — 2011. — № 97 (23.12.2011). — Ст. 3526.

⁴ Барабаш Ю. Питання демократії в правових позиціях Конституційного Суду України / Ю. Барабаш // Вісник Конституційного Суду України. — 2011. — № 4—5. — С. 82.

⁵ Кіельмансег П. Г. Квадратура круга. Размышления о характере репрезентативной демократии / П. Г. Кіельмансег // Политическая философия Германии. — М. : Современные тетради, 2005. — С. 137.

В аспекті реалізації у сфері державної влади принципу верховенства права найбільш складним залишається завдання подолання існуючої у багатьох фахівців недооцінки ролі процедур у діяльності органів державної влади, насамперед у частині їх взаємостосунків з громадянами. Між тим, процедури, що їх сьогодні прийнято визначати як «адміністративні», здатні істотно сприяти підвищенню ефективності публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів і посадових осіб. Але головне, що адміністративні процедури можуть забезпечити необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав і законних інтересів і стати дійовим засобом протидії суб'єктивізму і свавілля з боку державних службовців органів влади¹.

Сучасні підходи до сутності належного врядування у контексті вимог до організації адміністративних процедур висвітлено у працях таких відомих зарубіжних вчених, як: Д. Мітрانی, Г. Атаманчук, С. Бартоліні, К. Дойч, Е. Хаас, Л. Ліндберг, С. Шайнгольд, Ф. Шміттер, С. Хоффманн, Ж. Гаррет, Р. Кеохайн, Ж. Най, В. Воллес, Г. Воллес, К. Вебб, Н. Нугент, С. Булмер, Д. Зайсман, Е. Моравчік, Г. Маркс, А. Зброджіа, П. Магнетт, Д. Зейтлін, Д. Річардсон, Д. Вайлер, Е. Штейн, Д. Марч, Д. Олзен, К. Селен, С. Штейнмо, К. Армстронг, П. Піерсон, А. Барлей, У. Маттлі, А. Мілвард, Дж. Гріско, Д. Вінкотт, А. Форстер, А. Світ, С. Джордж, Дж. Матларі, О. Валеї, Б. Розамонд, Ж.-П. Бландінер, М. О'Нейл, В. Шнайдер, Р. Родос, С. Хікс, Ф. Шарпф, Б. Колер-Кох, Д. Дайнен та ін. Різноманітні питання розвитку вказаної концепції та її впливу на Україну досліджують вітчизняні вчені В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Керецман, І. Грицяк, В. Копійка, В. Кравченко, В. Куйбіда, В. Опришко, С. Погребняк, О. Рудік, Е. Топалова, В. Посельський та інші. Однак роль виборчого процесу в системі заходів із забезпечення належного врядування та судового захисту виборчих прав як гарантії його реалізації залишається практично поза увагою науковців.

Концепція демократичної легітимності виступає ідейним підґрунтям принципу належного управління. Поява концепції *good governance* пов'язується з діяльністю Ради Європи та ЄС. У Резолюції 77 (31), схваленій 28 вересня 1977 року Комітетом Міністрів Ради Європи, зазначалося, що з розвитком сучасної держави державні адміністративні заходи набули більш важливого значення, у зв'язку з чим індивіди стали більш залежними від адміністративних процедур. На підставі свого основного завдання — захисту основоположних прав і свобод людини — Рада Європи доклала зусиль для покращення процедурного становища людини у відносинах з адміністрацією шляхом сприяння прийняттю правил, які

¹ Авер'янов В. Б. Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування («good governance») / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. А. Пухтецька // Форум права. — 2006. — № 2. — С. 8.

забезпечували б справедливість у відносинах між громадянином і адміністративними органами. З цією метою до Резолюції, в контексті вимог належного й ефективного адміністрування, включені такі принципи, як: 1) право бути заслуханим; 2) доступ до інформації; 3) допомога та представництво; 4) мотивування; 5) вказівка на засоби захисту¹.

Рада Європи заявила, що запропоновані принципи застосовуються для захисту як фізичних, так і юридичних осіб у ході адміністративних процедур щодо будь-якого окремого заходу або рішення, які приймаються при здійсненні публічної влади і безпосередньо зачіпають права, свободи чи інтереси (адміністративний акт)².

На думку Венеціанської комісії, good governance охоплює, зокрема, такі вимоги, як неупередженість, справедливість, завершення процедур у розумні строки, правова визначеність, пропорційність, недискримінація, право бути почутим, ефективність, продуктивність. Принцип good governance базується на основі чітко визначених процесуальних прав, порушення яких може бути розглянуте судом.

У ЄС концепція належного управління втілена насамперед у Хартії основних прав Європейського Союзу (ст. 41) і в Кодексі належної адміністративної поведінки. Для належного управління процедурні механізми є такими ж важливими, як і його результати: вони самі є невід'ємною частиною права на належне управління³.

У зарубіжних джерелах поняття належного урядування розуміють як:

1) «таке, що визначає інституційне середовище, в якому громадяни взаємодіють між собою та з урядовими структурами і їх службовцями»⁴;

2) «таке, що превалює, якщо уряд керує публічними справами в ефективний, прозорий та відповідальний спосіб та якщо поінформовані представники суспільства/громадян беруть участь та залучені разом з урядом до досягнення взаємовигідних цілей (завдань) соціального, економічного та культурного розвитку»⁵.

¹ Про захист особи щодо актів адміністративних органів влади : Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи.

² Погребняк С. П. Концепції good governance та good administration / С. П. Погребняк // Філософія права і загальна теорія права. — 2012. — № 1. — С. 183.

³ Там само. — С. 185.

⁴ Records Management: the key to good governance and sustainable development. XVII Biennial Eastern & Southern Africa Regional Branch of International Council on Archives. General Conference on Archives, Society and Good Governance. Marion L.N. Chibambo [Electronic resource]. — Mode of access : <http://www.Ahm.uem.mz/esarbic/docs/marion.pdf>. — Title from the screen.

⁵ Governance indicators. International Foundation for Election System [Electronic resource]. — Mode of access : http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/gov_indicators_aid.pdf. — Title from the screen.

Слід зазначити, що термін «врядування» (governance) з'явився вперше в 1937 році у статті американського економіста Роналда Коуза «The nature of the firm». У випадку комерційної діяльності або неурядових організацій врядування пов'язане з менеджментом, узгодженням політик, процесів і правом прийняття рішень у сфері своєї компетенції¹. Як політичне поняття вживається і трактується науковцями з політичної науки та державного управління з початку 70-х рр. XX ст. Світовий банк визначає в такий спосіб здійснення політичної влади та використання інституційних ресурсів для вирішення проблем і справ суспільства².

Технократичне за своєю природою поняття «врядування», що виникло у сфері бізнесу під тиском міжнародного фінансового співтовариства, зокрема Світового банку, на початку 1980-х рр. починає перетворюватися на «інструмент державного управління». Особлива увага, що приділяється концепції належного врядування, заснована на постулаті, відповідно до якого «good governance» (належне або ефективне врядування) відіграє визначальну роль у створенні сприятливого середовища для міцного й справедливого соціально-економічного розвитку. За рамками технократичних аспектів ідея ефективного врядування невіддільна від демократичного відновлення через нові концепції: пряма демократія, місцева демократія, демократія співробітництва тощо.

Таким чином, концепція належного врядування сформувалася в європейській правовій доктрині на основі та за умови дотримання двох основоположних принципів побудови правових систем провідних західноєвропейських країн — демократії, в основі якої — ідеї народного суверенітету та верховенства права. Належне врядування є неодмінною характеристикою демократизації суспільства, тому закріплення відповідних вимог у вітчизняному законодавстві відповідатиме цілям загальної трансформації державних і правових інститутів відповідно до євроінтеграційних пріоритетів розвитку України³.

Необхідно зазначити, що поява терміна «governance» спричинила певні труднощі як для управлінців, так і для філологів, оскільки його важко однозначно перекласти, особливо на мови країн Центральної та Східної Європи. Основна проблема полягає в тому, що його часто перекладають як управління («management»), зазвичай не приділяючи належ-

¹ Beate Kohler-Koch. Interdependent European Governance // Linking EU and National Governance/ Ed. by Beate Kohler-Koch. — Oxford: OUP, 2003. — P. 10—12.

² World Bank, Managing Development — The Governance Dimension, 1991, Washington D. C. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf.

³ Пухтецька А. А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації / А. А. Пухтецька // Наукові записки. — 2010. — Т. 103. Юридичні науки. — С. 32.

ної уваги різним концепціям, що закладені в цих термінах. Такий переклад виходить з різних політичних традицій і не відображає адекватно сутність запровадженого у XVIII ст. Дж. Локком поняття належного врядування, яке базується на поділі влади.

Концепція «governance», на противагу концепції «management», складається із трьох складових¹:

- відповідальність несе не тільки політична влада. «Governance» являє собою компроміс, заснований на впливі політичного, економічного й соціального факторів, оскільки пропонує нові форми дій, що регулюються;

- різні суб'єкти вимагають залучення до процесу прийняття рішень і в стані пропонувати нові рішення для вирішення суспільних проблем. «Governance» наголошує на делегуванні відповідальності, що реалізується в трикутнику держава—громадянське суспільство—ринок;

- жоден із суб'єктів не має знань і засобів, необхідних для самостійного вирішення існуючих проблем. Виникає необхідність у багатоступінчастих процесах взаємодії та переговорах між різними учасниками.

В українській мові існує стійкий і загальноновизнаний переклад терміна «governance», тобто «врядування». Переклад його як «управління» неадекватний. Термін «врядування» припускає розмаїтість форм впливу одних агентів на інших починаючи від прямого примусу й закінчуючи укладенням добровільних взаємовигідних угод². Це поняття з самого початку наповнено демократичним змістом («демократичне врядування», «нове врядування», «досконале врядування», «добре врядування», «належне врядування», «етичне та прозоре врядування», «ефективне врядування», «мережне врядування»), звідси Good Governance — управління, яке відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства³.

Урядування означає вироблення і здійснення публічної (державної) політики, тобто такої, що є справою суспільства, громади, кожного її члена, а не лише офіційних уповноважених осіб⁴. Т. М. Безверхнюк так

¹ Бландиєр Жан-Поль. Изменение основополагающих производственных и общественных парадигм. Трансформация общественного сектора в Европе (опыт стран ЕС) [Електронний ресурс] / Жан-Поль Бландиєр ; Российско-Европейский Центр экономической политики. — Режим доступа : www.ресер.ru.

² Стрельцов В. Ю. Формування та розвиток концепції європейського врядування [Електронний ресурс] / В. Ю. Стрельцов. — Режим доступа : <http://www.kbuaar.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-1/doc/4/03.pdf>.

³ Шаров Ю. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень [Електронний ресурс] / Ю. Шаров, І. Чикаренко. — Режим доступа : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dums/2010_1/10syppmr.pdf.

⁴ Колодій А. Поняття і концепції демократичного врядування як напряму політичних та управлінських досліджень / А. Колодій // Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій : матер. наук.-практ.

визначає Good Governance: це «механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються: відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу всіх трьох секторів (влада, бізнес, громадськість); постійний контроль різних сегментів суспільства за публічною владою»¹.

Треба також звернути увагу на необхідність більш чіткого розмежування понять «урядування» та «адміністрування» або, що майже те ж саме, політичного та адміністративного управління. Якщо управління як адміністрування є функцією адміністративно-управлінського апарату (який є складовою частиною уряду, а разом вони утворюють те, що часто називають публічною адміністрацією), то врядування залишається справою всіх гілок влади, кожна з яких має свої повноваження і несе свою частку відповідальності за наведення ладу в суспільстві, його впорядкування, оптимальне функціонування і розвиток у бажаному напрямі. Згідно з новими підходами, публічне врядування є також справою інших суспільних суб'єктів: бізнесу, громадянського суспільства. Урядування здійснюється на різних рівнях суспільної системи шляхом визначення напрямку розвитку, прийняття і впровадження загальнозначущих для певного рівня рішень, які на загальнонаціональному рівні завжди мають політичне спрямування².

Рівень урядування у дослідженнях зарубіжних учених розкривається через низку показників, до яких, зокрема, належать:

а) забезпечення політичної прозорості та участі (врахування голосів) усіх громадян (Political Freedom, політична свобода, тобто здатність громадян впливати на якість урядування. Political Stability, політична стабільність, тобто здатність громадян брати участь у прийнятті урядових (управлінських) рішень або неперервність участі громадян в управлінні);

б) забезпечення ефективного та результативного надання публічних послуг;

конф. за міжнар. участю (3 квітня 2009 року, Львів ; Пленарне засідання). — Львів : ЛРІДУ НАДХ 2009. — С. 10—25.

¹ Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : монографія / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова ; за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. — О. : ОРІДУ НАДУ, 2008. — 328 с.

² Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук. ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. — К. : НАДУ, 2011. — Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — С. 10.

- в) підтримка здоров'я та добробуту громадян;
- г) створення сприятливого клімату для сталого економічного зростання.

На підставі викладеного вище можна дійти висновку, що концепції належного урядування в цілому притаманні такі ключові властивості:

1. Участь (громадянам надається право голосу в прийнятті рішень безпосередньо або за допомогою представницьких легітимних інститутів, а також на основі здатності та готовності до конструктивного діалогу й співпраці у процесі публічно-управлінських відносин);

2. Верховенство права;

3. Партнерство (органи публічної влади, представники бізнесу, суб'єкти громадянського суспільства мають об'єднувати свої зусилля за для вирішення актуальних проблем розвитку суспільства, в тому числі й через делегування владою певних повноважень інститутам громадянського суспільства);

4. Прозорість (доступність і повнота інформації про діяльність органів публічної влади);

5. Чутливість (спроможність публічних інститутів та інститутів громадянського суспільства швидко та дієво реагувати на інтереси та потреби громадян);

6. Орієнтація на згоду (досягнення максимально можливого балансу при погодженні питань, які впливають з інтересів громадян та їх представницьких груп, а також способів і процедур, за допомогою яких цього слід досягати);

7. Підзвітність (підзвітність суспільству, в тому числі й інституційним носіям закону, органів влади, бізнесу, а також інститутів громадянського суспільства)¹.

Основним критерієм демократичного функціонування публічної адміністрації є народний суверенітет — залежність формування виконавчих органів влади від волевиявлення народу, індикатором якого виступають чесність і справедливість виборів.

Так, у Білій книзі Європейського урядування (2001 р.) серед принципів належного урядування, зокрема, названо принцип участі — якість, релевантність та ефективність політики залежить від участі широкого кола осіб та організацій на всьому шляху творення політики — від її планування до впровадження. Збільшення участі з великою ймовірністю

¹ Надолішній П. Демократичне врядування: питання теорії, методології і практики / П. Надолішній // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні: від теорії до практики : зб. матеріалів симп. за між-нар. участю / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна [та ін.]. — К. : Вид-во НАДУ, 2007. — С. 38—40; UNDP. Good Governance and Sustainable Human Development // Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. 2002. — Access mode: magnet.undp.org.

посилить довіру до кінцевого результату політики та інституції, що її імплементують (тобто виступить передумовою легітимності)¹.

Саме з точки зору належної правової процедури розглядає такий інститут, як вибори, Європейська Комісія за Демократію через Право Ради Європи. Серед процесуальних гарантій, зокрема, нею названо такі:

1. Організація виборів неупередженим органом:

а. Відповідальність за дотримання виборчого законодавства повинен нести безсторонній орган;

б. Там, де відсутня багаторічна традиція незалежності адміністративної влади від органів політичної влади, на всіх рівнях — від загальнонаціонального рівня до окремої виборчої дільниці — повинні створюватися незалежні, неупереджені виборчі комісії;

с. Центральна виборча комісія повинна бути постійно діючим органом;

д. До її складу мають входити:

як мінімум, один представник судової влади;

представники партій, уже представлених у парламенті, або тих, що набрали певний відсоток голосів; ці особи повинні добре орієнтуватися у виборчих питаннях.

До її складу можуть входити:

представник міністерства внутрішніх справ; представники національних меншин;

е. Політичні партії мають бути рівною мірою представлені у виборчих комісіях або повинні мати можливість спостерігати за роботою цих неупереджених органів;

ф. Органи, які призначають членів виборчих комісій, не повинні мати можливість вільно їх відкликати;

г. Члени виборчих комісій повинні проходити стандартну підготовку;

h. Бажано, щоб рішення виборчих комісій приймалися кваліфікованою більшістю голосів або консенсусом;

2. Нагляд за виборами

а. Як національним, так і міжнародним спостерігачам повинні бути надані якомога широкі можливості для участі в спостереженні за проведенням виборів;

б. Спостереження не обмежується безпосередньо днем виборів, а має включати період реєстрації кандидатів і, за необхідності, виборців, а також період проведення виборчої кампанії. Це дозволить встановити, чи не було допущено жодних порушень до, в ході або після виборів. Спостереження завжди має дозволятися на етапі підрахунку голосів;

с. Місця, в яких спостерігачі не мають права з'являтися, повинні бути чітко обумовлені в законі;

¹ European Governance. A White Paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 428 fi nal. Brussels 25.07.2001 [Electronic resource]. — Mode of access : http://ec.europa.eu/governance/contrib_efc_en.pdf. — Title from the screen.

d. Спостерігачі повинні, серед іншого, звертати особливу увагу на те, щоб влада залишалася, як їй і належить, неупередженою.

3. Ефективна система оскарження

a. Оскарження за всіма виборчими питаннями проводиться або у виборчій комісії, або в суді. Оскарження у зв'язку з виборами до парламенту виробляється, насамперед, безпосередньо в парламенті. У будь-якому випадку, повинно допускатися остаточне оскарження до суду;

b. Процедура має бути простою і не надто складною у формальному відношенні, зокрема щодо прийнятності скарг;

c. Процедура оскарження, особливо повноваження та обов'язки різних органів, що її стосуються, має бути чітко прописана в законі, з тим щоб уникнути колізії прав. Ані сторона, що вимагає оскарження, ані влада не повинні мати можливості вибирати орган з розгляду заяв про оскарження;

d. Орган із розгляду заяв про оскарження повинен бути уповноважений розглядати, зокрема, такі питання, як право обирати — включаючи списки виборців — і бути обраним, відповідність кандидатур установленим вимогам, належне дотримання правил, що регулюють проведення виборчих кампаній, і результати виборів;

e. Орган із розгляду заяв про оскарження має бути уповноважений скасовувати вибори в тих випадках, коли існує небезпека, що допущені порушення могли вплинути на їх результати. Він повинен також мати можливість анулювати всі результати виборів або тільки результати по окремих виборчих округах або виборчих дільницях. У разі анулювання результатів голосування у відповідному районі мають бути організовані нові вибори;

f. Усі кандидати й виборці, зареєстровані по відповідному виборчому округу, повинні мати право на оскарження;

g. Строк подачі та розгляду заяв про оскарження має бути коротким (у першій інстанції від трьох до п'яти днів);

h. Необхідно гарантувати скажнику такий порядок розгляду, за якого будуть заслухані обидві сторони;

i. У тих випадках, коли в ролі органу з розгляду заяв про оскарження виступає вища виборча комісія, вона повинна мати можливість ex officio виправляти або анулювати рішення нижчих виборчих комісій¹.

Якісного розвитку концепція «належного урядування» набула і на рівні місцевого самоврядування, перетворившись на концепцію «доброго місцевого врядування» (Good Urban Governance), яку вперше було задекларовано на II конференції ХАБІТАТ у червні 1996 року в Стам-

¹ Проведение выборов: европейские стандарты и процедуры оценки (По матер., предоставленным Европейской Комиссией за Демократию через Право Совета Европы) // Аналитический вестник. Серия: Актуальные проблемы государственного строительства. — № 26. — М., 2012.

булі. Там було визначено, що «добре місцеве врядування — це сума безпосередніх взаємовідносин громадян, публічного та приватного секторів, планування та управління спільними справами міста. Це процес, що постійно триває і через який мають бути взяті до уваги суперечності або різні інтереси, організовані спільні дії»¹.

У подальшому Концепція належного врядування була викладена у Європейській стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні, що одержала підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15—16 жовтня 2007 року) та була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 році². Вона передбачає, що в основу діяльності органів місцевого самоврядування мають бути покладені такі принципи:

- 1) чесні вибори, представництво та участь;
- 2) чутливість;
- 3) ефективність і результативність;
- 4) відкритість і прозорість;
- 5) верховенство права;
- 6) етична поведінка;
- 7) компетенції та спроможність;
- 8) інновації та відкритість до змін;
- 9) сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати;
- 10) надійний фінансовий менеджмент;
- 11) права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування;
- 12) підзвітність³.

Проблематика впровадження належного врядування отримала відображення в Утрехтській Декларації про належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін⁴.

¹ Бебейко О. В. Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів [Електронний ресурс] / О. В. Бебейко. — Режим доступу : www.academy.kiev.ua. Див. також: Лашенко О. В. Застосування маркетингового підходу в системі управлінських концепцій [Електронний ресурс] / О. В. Лашенко. — Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009-01/LashchenkoStat.pdf>.

² The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/Strategy_Brochure_E.pdf.

³ Мамонова В. В. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: імплементація в Україні / В. В. Мамонова // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Полтава, 11 листопада 2010 року). — Полтава : ПолтНТУ, 2010. — Ч. 2. — С. 85—87.

⁴ Утрехтська Декларація про належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін (м. Утрехт, Нідерланди, 16—17 листопада 2009 року) // Кур'єр місцевого самоврядування. — 2010. — № 1. — С. 11—14.

Світовий досвід показує, що у різних країнах представницькі органи залежно від прийнятого адміністративно-територіального поділу країни мають відмінності у формуванні, організації діяльності, принципах тощо¹.

Впровадження концепції належного врядування має за основну мету створення організаційних передумов реалізації прав людини, у першу чергу — політичних прав людини.

Слід зазначити, що права людини — це складне багатовимірне явище, що має еволюційний характер. Протягом історії людства всі явища та фактори суспільної дійсності визначали сутність, зміст права, його цінність і процес функціонування. Різним етапам розвитку суспільства відповідали свої уявлення про права окремої особи, про те, що є необхідним і забороненим в її поведінці. Саме ці уявлення і діставали вияв у праві, в його функціях, закріплюючись у законодавстві та правозастосовній діяльності, відбиваючись у політиці, економіці, соціальних та державних інститутах. Від них залежали правовий статус особи, її роль та цінність у суспільстві, можливість її самореалізації, ефективність та адекватність механізму реалізації та захисту прав і свобод людини та цінність правової системи і права в цілому.

Еволюцію визнання прав і свобод людини прийнято розглядати, використовуючи термін «покоління прав людини». Поява кожного нового покоління прав і свобод людини розширяло реєстр прав людини і зумовлювало кардинальне переосмислення їх сутності, ролі та статусу особи, її співвідношення з державою.

Світове визнання першого покоління прав людини почалося з Великої французької революції, що відбулася наприкінці XVIII століття. Одним із найбільш визначних документів цього періоду, який і до сьогодні є частиною національного законодавства Франції, стала Декларація прав людини і громадянина, прийнята Французькими Національними зборами 26 серпня 1789 року. Згідно з преамбулою Конституції П'ятої французької республіки від 4 жовтня 1958 року принципи, викладені у Декларації, мають конституційну силу. Як наслідок у процесі здійснення конституційного контролю неодноразово скасовувалися закони та інші нормативно-правові акти з мотивів їх невідповідності принципам Декларації прав людини і громадянина.

Декларація є документом, який виражав загальні настрої щодо кардинальних змін у суспільному й політичному житті, що має принести революція, закріплював визнання основних прав і свобод людини і громадянина. Серед таких прав — право брати участь у представницькій владі, рівність перед законом, належність суверенітету влади нації, захист

¹ Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. — М., 2000. — С. 58.

від несправедливого ув'язнення, свобода слова і релігії, податок залежно від можливості його заплатити, безпека власності тощо. При підготовці Декларації прав людини і громадянина за візирець була взята Декларація незалежності США.

До першого покоління прав людини традиційно відносять особисті та політичні права, визнання яких стало наслідком буржуазних революцій у країнах Європи. До таких прав належать: право на життя, право на свободу думки, совісті та релігії, право на свободу та особисту безпеку, право на публічний і законний суд тощо. Особливістю першого покоління прав людини вважається базування на негативній концепції свободи. Виходячи з цієї концепції свобода розуміється як можливість вільно діяти на власний розсуд без будь-яких обмежень чи неправомірних втручань.

Оскільки головним суб'єктом, здатним зазіхати на свободу індивіда, є держава, погоджуємося з висновком, що права людини першого покоління — це права, які в першу чергу спрямовані на захист людини від неправомірного втручання в її свободу з боку держави. І хоча саме на державу покладено обов'язок організації проведення виборів, виборчі права слід визнати правами першого покоління, оскільки вказаний обов'язок держава бере на себе не за своїм вільним рішенням — він покладений на державу самим характером організації публічної влади. Відмовитися від його виконання вона не може, оскільки це призведе до втрати її конститутивних ознак. Іншими словами, функції держави з організації виборчого процесу за своїм характером є делегованими. Народ прямо уповноважує державу (встановлюючи при цьому контроль з боку громадянського суспільства за виконанням даного обов'язку) на організації виборів. Вважаємо, що саме в цьому — головна відмінність будь-якого права, що належить до першого покоління прав людини, від права другого покоління. Як вбачається, традиційна характеристика прав першого покоління як негативних не може повністю пояснити їх природу, оскільки будь-якому праву людини кореспондує відповідний обов'язок держави, у тому числі із гарантування їх реалізації. Саме тому вказаний поділ на негативні та позитивні права набуває все більш умовного характеру. Адже у демократичному суспільстві вибори за своєю суттю — це вияв реальної волі народу, процес здійснення цієї волі, який має відбуватися за допомогою держави (тільки в межах її конституційної компетенції), під контролем держави (повинен здійснюватися, поряд з іншим, також судовий захист усіх без винятку виборчих прав суб'єктів виборчого процесу), однак за своєю суттю вибори — це недержавний інститут¹.

¹ Чернецька О. В. Народний суверенітет та формування представницьких органів місцевого самоврядування... [Електронний ресурс] / О. В. Чернецька. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Chkup/2010_4/101.pdf.

Виборчі права не повинні зводитись до права обирати та права бути обраним. Мова має йти про права громадянина: бути включеним до списку виборців; входити до складу органів, які організовують вибори; висувати кандидата на виборну посаду; пропонувати свою кандидатуру для участі у виборах; набувати спеціальний статус на виборах; отримати виборчий бюлетень; голосувати; право відмовитися від участі у виборах; відмовитися від участі в голосуванні, отримати відкріпне посвідчення; а також про право бути уповноваженою та довіреною особою; право кандидата на пільги, привілеї та гарантії з боку держави; право на участь у фінансуванні виборчої кампанії кандидата, політичної партії, яке, в свою чергу, поділяється на: право на внесення пожертвувань у виборчі фонди кандидатів, політичних партій; право на відкриття спеціального виборчого рахунка; право на уповноважених з фінансових питань; право на отримання інформації про виборчий фонд; обов'язки із складання фінансової звітності; право на судовий захист виборчих прав; право на оскарження рішень виборчих комісій тощо.

Конституційне право обирати і бути обраним, як і будь-яке конституційне право, породжує для громадянина можливості, а для держави, її органів і посадових осіб — обов'язки. І ті й інші формуються у виборчому законодавстві, яке крім того закріплює обов'язки громадян та права державних органів, інших суб'єктів виборчого права¹.

З питанням про суб'єктивні публічні права нерозривно пов'язане питання про систему правових гарантій, створюваних конституційним ладом². Слід зазначити, що буржуазна революція у Франції, яка вважається першим поштовхом до визнання прав першого покоління, не тільки мала вплив на розвиток судочинства як такого, а й зумовила виникнення спеціального органу, Державної ради, який був покликаний здійснювати нагляд за дотриманням державними органами прав і свобод людини у сфері публічних відносин. Подальший розвиток цієї інституції дозволив напрацювати процедуру перегляду рішень та дій державних органів.

Французька буржуазна революція справила величезний вплив на інші країни, стала своєрідним каталізатором переходу від феодальних до буржуазних відносин. Одночасно з ідеями рівності, справедливості та народовладдя країни Європи та світу сприйняли й французьку модель адміністративної юстиції. У середині XIX століття інституції, завданням яких був контроль за законністю діяльності державних органів, з'явилися в Англії, США, державах, що існували на території сучасної Німеччини, інших європейських держав. Тобто історично зародження адміністративної юстиції невіддільно пов'язано з відстоюванням саме політичних, і зокрема виборчих, прав людини як визначального показника демократичного врядування.

¹ Выборы в зеркале.

² Гессен. — С. 30.

У XX столітті елементи адміністративної юстиції продовжували свою еволюцію та поширення у світі. У 1946 році спеціальний закон, який регулював процедуру оскарження рішень державних органів, був прийнятий у США, а в 1949 — у Німеччині. У той же час, Державна рада Франції та англійські суди продовжували розвивати власну практику розгляду справ, пов'язану з діяльністю органів влади та захистом прав громадян¹.

У 1988 році у Франції, чия модель адміністративної юстиції вважається класичною, відбулася реформа адміністративного судочинства, в результаті якої система адміністративних судів складається з таких ланок:

1) Державна рада, яка очолює систему органів адміністративної юстиції;

2) апеляційні адміністративні суди;

3) територіальні адміністративні суди.

У цілому утворення органів адміністративної юстиції зумовлено досить високою конфліктністю функціонування виконавчої влади, що, в свою чергу, може бути пояснено низкою об'єктивних умов:

— державне управління присутнє практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства;

— у механізмі реалізації виконавчої влади задіяна найбільша кількість державних службовців;

— у розпорядженні виконавчої влади перебуває значна кількість ресурсів і владних повноважень.

При цьому адміністративній юстиції притаманні всі ознаки судового контролю. Вона являє собою специфічний вид контролю у сфері державного управління, своєрідний прояв судової влади, особливості якого полягає в тому, що він:

здійснюється судовою гілкою влади; є самостійною, особливою формою відправлення правосуддя в судах загальної юрисдикції;

провадиться не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд за законністю в державному управлінні, а одноразово — при розгляді конкретних справ у судах.

Судовий контроль в управлінні можна класифікувати за двома основними критеріями: за видом суду, який здійснює контроль, та за формою втручання у діяльність підконтрольного органу. В останньому випадку виокремлюють пряму (безпосередню) та непряму (опосередковану) форми втручання².

¹ Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. — К. : Істина, 2007. — С. 55.

² Гаращук В. М. Проблеми судового контролю / В. М. Гаращук // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наукових повідомлень

Як свідчить багатовікова практика, зіткнення різних інтересів, різне розуміння права неминучі. Такі зіткнення породжують різноманітні правові конфлікти¹. Відповідно, і сфера виборчого права не є винятком із класичного правила. Більше того, саме в цій владоформуючій частині публічного права стикаються часом протилежні інтереси, антагоністичні політичні платформи; сама реалізація правових норм, їх подальше істинне або помилкове відстоювання в судовому порядку набувають яскраво виражений політизований характер. За формулою про правову державу мають стояти не тільки гарантії демократизації законодавчих і правореалізаційних процесів, а й ціла політична програма розвитку суспільства². Судовий захист виборчих прав громадян здійснюється конституційним судом і судами загальної юрисдикції. Суди виконують функції попередження порушень виборчих прав, усунення порушень виборчих прав, а також поновлення порушених виборчих прав громадян³. Серед цих гарантій адміністративна юстиція, яка вже на початку XX століття визнавалася своєрідною і відокремленою організацією судової влади, покликаного захищати суб'єктивні публічні права шляхом скасування незаконних розпоряджень адміністративної влади⁴, як елемент судового захисту є найбільш важливим гарантованим кожному індивіду механізмом охорони його прав і свобод, який дістає вияв у діяльності органів судової влади щодо запобігання порушенням прав і свобод, усунення перешкод для їх реалізації або відновлення порушеного права за допомогою встановлених законом форм судочинства⁵.

Наявність адміністративного судочинства є показником відповідності національної судової системи міжнародно-правовим стандартам забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також утвердження

учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 року) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — 300 с.; Шмалій О. В. Проблемы судебного контроля за осуществлением исполнительной власти / О. В. Шмалій // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. — 2011. — № 3. — С. 39—43.

¹ Баглай О. Конституционное право России / О. Баглай. — М. : НОРМА, 1998. — С. 612.

² Волков В. П. Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации / В. П. Волков, О. В. Дамаскин, С. М. Шапиев. — М. : РЦИОТ : Типография «Новости», 2009. — С. 112; Белоновский В. Н. Избирательное право. Особенная часть : учеб.-метод. комплекс / В. Н. Белоновский, В. В. Шуленин. — М. : Изд. Центр ЕАОИ. 2008. — 387 с.

³ Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений / Е. И. Колюшин. — М. : НОРМА ; ИНФРА-М, 2010. — 384 с.

⁴ Гессен. — С. 30.

⁵ Дмитриев Ю. А. Избирательное право и процесс в Российской Федерации / Ю. А. Дмитриев, В. Б. Израелян. — Ростов-на-Дону, 2004. — С. 778.

принципу законності у сфері реалізації виконавчої влади¹. Саме адміністративним судам відводиться важлива роль у справі захисту прав, свобод і законних інтересів осіб у сфері державного управління та місцевого самоврядування, оскільки саме на них покладаються розгляд і вирішення правових (адміністративно-правових) спорів, у яких однією стороною виступає особа (фізична або юридична), а іншою — орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інші суб'єкти публічної влади при здійсненні ними управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень².

Досліджуючи генезу концепції належного управління і ролі виборів в її розвитку та впровадженні, слід підкреслити особливу значущість і провідну роль Загальної декларації прав людини, проголошеної Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року, яка закріпила реєстр основних прав і свобод людини та справила величезний вплив на розвиток усього міжнародного права з прав людини. Як вірно вказує С. Д. Мігоряну, особлива гуманістична роль цього документа яскраво висвітлюється на фоні Другої світової війни, яка залишилась у пам'яті народів як найбільше і найнебезпечніше для існування людства цілковите порушення прав людини. На жаль, лише після таких потрясінь міжнародна спільнота звертається до прав людини, намагаючись тим самим захистити себе і реабілітувати за допущені раніше помилки, зневагу до прав людини, потурання окремим утворенням державного типу³.

Як зазначає В. Я. Тацій, прийняття Загальної декларації прав людини стало, без перебільшення, визначною подією в розвитку цивілізації. Вчений підкреслює, що вперше найголовнішою цінністю людства були визнані права людини, поважати та підтримувати які повинні всі держави світу⁴. І дійсно, як свідчать результати голосування, навіть, по-

¹ Мельник І. Етапи становлення адміністративного судочинства в Україні / І. Мельник // Вісник Вишого адміністративного суду України. — 2009. — № 3.

² Гарашук В. М. Проблеми судового контролю / В. М. Гарашук // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конференції (25—26 січня 2007 року) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — 300 с.; Шмалій О. В. Проблемы судебного контроля за осуществлением исполнительной власти / О. В. Шмалій // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. — 2011. — № 3. — С. 39—43.

³ Мігоряну С. Д. Регламентация права на судебный захист у міжнародному праві з прав людини / С. Д. Мігоряну // Науковий вісник Чернівецького університету. — Вип. 306. «Правознавство». — 2005. — С. 43—48.

⁴ Тацій В. Я. Вступне слово / В. Я. Тацій // Вісник Академії правових наук України. — 2009. — № 1 (56). — С. 17—18.

при палкій дискусії щодо її кожної статті, Загальна декларація прав людини була прийнята майже одногосно.

Вказаний акт, безсумнівно, є одним з найбільш авторитетних джерел міжнародних норм щодо прав людини. У його дефініції закріплено, що основою свободи, справедливості та загального миру є визнання гідності, яка властива всім членам людської сім'ї, і рівних та невід'ємних їх прав.

Виходячи з переліку прав людини, закріплених у Загальній декларації прав людини, науковці здійснили їх класифікацію на громадянські, політичні, соціально-економічні та культурні. У дослідженнях науковців мають місце і більш детальні класифікації прав людини, інші авторські підходи до їх класифікації. У даній монографії ми виходимо з класичного поділу прав людини і відносимо виборчі права до політичних.

Прийняття Декларації мало безпосередній вплив і на Україну. Практично всі ідеї та принципи Загальної декларації прав людини отримали втілення в Конституції України. До положень Декларації неодноразово звертався Конституційний Суд України при тлумаченні Основного Закону або визначенні відповідності нормативно-правових актів Конституції України. Посилання на Декларацію можна зустріти і в рішеннях судів загальної юрисдикції, хоча така практика не є достатньо поширеною.

Прийняття Загальної декларації прав людини стало поштовхом для подальшого вдосконалення міжнародного права з прав людини. Однак саме декларативний характер цього міжнародного акта був головною перешкодою для його ефективного застосування для захисту прав і свобод людини. У преамбулі Декларації прямо визначено, що її проголошення є завданням, до виконання якого повинні прагнути всі народи і всі держави з тим, щоб кожна людина і кожний орган суспільства, завжди маючи на увазі цю Декларацію, прагнули шляхом освіти сприяти поважанню цих прав і свобод і забезпеченню, шляхом національних і міжнародних прогресивних заходів, загального і ефективного визнання і здійснення їх як серед народів держав-членів Організації Об'єднаних Націй, так і серед народів територій, що перебувають під їх юрисдикцією.

Відповідно до статті 21 Декларації кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Кожна людина має право рівного доступу до державної служби в своїй країні. Воля народу має бути основою влади уряду; ця воля має діставати вияв у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні проводитися за загальним і рівним виборчим правом шляхом таємного голосування або ж в інших рівнозначних формах, що забезпечують свободу голосування.

Загальна декларація прав людини стала основою для прийняття інших міжнародних договорів у сфері захисту прав і свобод людини. Основні фундаментальні права людини одержали закріплення в універсальних

міжнародних договорах: Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року, Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права 1966 року. Ці міжнародно-правові документи разом із Загальною декларацією прав людини становлять так звану Хартію (або Білль) ООН про права людини.

Права людини отримали подальше визнання та закріплення і на рівні регіональних договорів: у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Американській конвенції про права людини 1969 року, Африканській Хартії прав людини і народу 1981 року тощо. На сьогодні у сфері прав людини налічується близько ста прийнятих міжнародними організаціями міжнародних конвенцій, пактів, декларацій, які покликані забезпечити визнання та реальне дотримання прав і свобод людини в різних галузях суспільного життя.

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права став одним з базових документів ООН і логічним продовженням Загальної декларації прав людини. Для України цей міжнародний договір набув чинності 23 квітня 1976 року. На відміну від Декларації, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права є актом, обов'язковим для виконання всіма країнами, які до нього приєдналися. Як слушно зазначають О. М. Руднева та Г. О. Христова, на відміну від більшості інших міжнародних договорів з прав людини, статті Міжнародного пакту про громадянські і політичні права сформульовані як перелік індивідуальних прав, а не як перелік зобов'язань держав щодо забезпечення та гарантування останніх¹. Це надає правам, закріпленим у Пакті, характер самовиконуваності. Це означає, що права та свободи, визнані у цьому міжнародному договорі та сформульовані «кожен має право...», не потребують додаткової імплементації і можуть безпосередньо застосовуватися при виникненні тих чи інших правовідносин.

Відповідно до статті 25 Пакту кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість:

- а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;
- б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні й забезпечують свободу волевиявлення виборців;
- с) допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби.

Зауважимо, що Пакт і факультативні протоколи до нього запровадили й достатньо ефективний механізм контролю за дотриманням його

¹ Міжнародний пакт про громадянські та політичні права: позиція держави та погляд громадянського суспільства : зб. документів / упоряд. : О. М. Руднева, Г. О. Христова ; наук. ред. О. М. Руднева. — К. : Істина, 2007. — С. 6.

положень державами-учасницями через процедуру звітування державами про стан дотримання Пакту і процедуру розгляду Комітетом ООН з прав людини індивідуальних скарг від громадян, які вважають, що їх права, захищені Пактом, були порушені державою-учасницею.

Ставлення держави, її структур до прав людини є яскравим показником природи існуючого політичного ладу. І поки права людини не на папері, а на практиці не отримують пріоритет, не стануть найвищою цінністю, не будуть обмежувати свавілля держави, суспільство не може бути охарактеризоване як демократичне, а держава як правова¹. Як уже підкреслювалося вище, важливою ознакою здійснюваної судами функції захисту прав людини і громадянина є те, що вони наділені всіма необхідними повноваженнями, щоб реалізовувати цю функцію як у випадку порушення прав особи іншими особами, так і разі коли порушником права виступає держава, конкретні органи державної влади або посадові особи². Частина друга статті 55 Основного Закону України встановлює, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб³.

У Рішенні Конституційного Суду України № 6-зп від 25 листопада 1997 року (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) зазначено, що ч. 2 ст. 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді.

Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня стосовно того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Подання скарги до органу,

¹ Полешко А. Конституційні положення правосуддя — втілювати в життя (з третього (позчергового) з'їзду суддів України) / А. Полешко // Право України. — 1996. — № 11 — С. 7.

² Бакірова І. О. Державно-правовий механізм забезпечення конституційного права людини і громадянина на судовий захист та місце органів юстиції України у здійсненні правосуддя / І. О. Бакірова // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2007. — № 7 (69). — С. 132.

³ Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. — 2011. — № 8 (11.02.2011). — С. 367.

посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду¹.

Саме для того, щоб забезпечити ефективний судовий захист прав, порушених органами державної влади, місцевого самоврядування, посадовими і службовими особами, створена система адміністративних судів. Першим елементом права на судовий захист в адміністративному судочинстві України є право на звернення до суду (право на адміністративний позов).

Згідно зі ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі також — КАС України) завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. З ч. 1 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України випливає, що право на судовий захист адміністративним судом гарантується кожному².

В основі кожної судової системи *inter alia* — ідея, що члени суспільства згодні з цією системою і передають всі виникаючі суперечки спеціально створеним у рамках цієї системи установам, замість того, щоб розправлятися з кривдниками без суду. Таким чином, люди сприймають судову систему як центральну ланку в механізмі примусового здійснення прав і свобод. Виникнення права доступу до правосуддя як «самого основного права людини» було пов'язано з усвідомленням того, що володіння правами без ефективних механізмів їх захисту позбавлене сенсу³.

Запровадження в Україні системи адміністративних судів, прийняття Кодексу адміністративного судочинства України свідчить, що в суспільстві відбуваються кардинальні зміни в бік розбудови нашої держави як правової, де інтереси особи мають пріоритет перед інтересами держави⁴. Забезпечення гарантій суб'єктивних прав громадян у відноси-

¹ Рішення Конституційного Суду України № 6-зп від 25 листопада 1997 року // Офіційний вісник України. — 2003. — № 28 (25.07.2003). — Ст. 1377.

² Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року №2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35, 36, 37. — Ст. 1358.

³ См.: Cappelletti M., Garth B. Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective: A General Report // Access to Justice. Vol. I: A World Survey / Ed. by M. Cappelletti, B. Garth. Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1978. — P. 5, 8—9.

⁴ Сьоміна В. А. Публічно-правовий спір — предмет адміністративного судочинства / В. А. Сьоміна // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : міжнар. наук.-практ. конф., 25—26 січня 2007 року : тези доповідей [за заг. ред. проф. В. В. Комарова]. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — С. 252—254.

нах з адміністративними органами є обов'язком правової держави, що й обумовило необхідність створення адміністративної юстиції в Україні, яка, з одного боку, повинна захищати суб'єктивні права громадян, а з іншого, — за допомогою судової практики забезпечувати законність діяльності органів державної влади і таким чином сприяти зміцненню правопорядку в державі. Отже, запровадження адміністративного судочинства зумовлене правовою природою публічно-правових спорів, у яких громадянину протистоїть адміністративний апарат.

Разом із тим, слід зазначити, що призначення адміністративної юстиції повинно полягати у здійсненні тільки правового контролю, а не контролю за доцільністю управлінської діяльності. Адміністративно-правовий захист має бути судовим правовим захистом, оскільки саме суди найбільше відповідають вимогам незалежності та неупередженості, що ставляться перед правозахисними органами. Завдяки створенню адміністративної юстиції має бути не тільки гарантовано зміцнення правопорядку в сфері управлінської діяльності, а й надано можливість окремому громадянину реалізувати свої права щодо органів державної влади шляхом оскарження їх неправомірних рішень, дій чи бездіяльності. Отже, запровадження в Україні адміністративного судочинства й утворення адміністративних судів своєю метою має гарантування права кожного оскаржувати до суду рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що, в свою чергу, має забезпечити реалізацію конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною. Досвід багатьох європейських країн доводить, що адміністративні суди є доступним і ефективним інструментом захисту прав, свобод та інтересів людини від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування¹. Адміністративна юстиція є найбільш істотною і необхідною гарантією правового характеру урядової влади.

1.2. Принцип народного суверенітету у виборчому законодавстві України

Публічна влада починається з народовладдя, тобто належності народу всієї влади в суспільстві і в державі. Народний суверенітет — це верховенство влади народу. Ніщо не може бути вищим за неї².

Історія світової цивілізації є свідком того, як руйнувалися імперії, зазнавали краху диктаторські та авторитарні режими і, водночас, утвер-

¹ Хворостянкіна А. Європейські стандарти адміністративного процесу / А. Хворостянкіна // Юридичний журнал. — 2005. — № 11.

² Авак'ян С. А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты / С. А. Авак'ян // Вестник Тюменского государственного университета. — 2009. — № 2. — С. 6.

джувався фундаментальний принцип законної основи влади всіх часів: «правління народу, що здійснюється народом і для народу». Цей принцип залишається непохитним, оскільки ще не було знайдено жодної надійної заміни йому як фундаменту політичної влади¹. Більше того, правовою державою ми називаємо державу, яка у своїй діяльності, у здійсненні урядових і судових функцій обмежена і зв'язана позитивним правом, перебуває під правом, а не поза і не над ним. Необхідною передумовою правової держави є принцип відокремлення влад одна від одної. Здійснення цього принципу є можливим лише в умовах представницької форми правління. Тому єдиною сутнісною ознакою — необхідною і достатньою — конституційної держави є участь народу або народного представництва у здійсненні державної влади².

Феномен суверенітету виникає разом із державою як її політико-правовий атрибут. Суверенітет властивий кожному історично визначеному типу суспільства, що організувалося в державу. Разом з тим, саме поняття «суверенітет» залишилося невідомим Давньому світу. Однак, розглядаючи суверенітет в історичній ретроспективі, слід розрізнити суверенітет як явище і суверенітет як поняття. Перше існує з моменту виникнення держави (державний суверенітет), заснування демократичних інститутів (народний суверенітет), а друге було розроблено значно пізніше³.

Місцем народження ідеї народовладдя в межах європейської культури вважається Давня Греція. Представники демократичного напрямку Давньої Греції (Протагор, Перикл, Демосфен, Аніфонт, Лікофонт, Епікур) були здебільшого політиками, які намагалися викласти цю ідею не в наукових працях, а втілити її на практиці. Напевно, саме в зазначеному полягає причина відсутності у них не лише фундаментальних теорій, а й того, що про багатьох із них ми дізнаємося через згадки в роботах інших філософів, котрі, як правило, не поділяли їхніх політичних поглядів. Однак не можна стверджувати, що з падінням давньогрецької демократії загинула й теорія народовладдя. Зерна цієї ідеї і через століття дійшли до нас у вигляді сучасної теорії народовладдя і відповідних положень сучасних конституцій⁴.

¹ Амеллер М. Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира / М. Амеллер : пер. с англ. — М., 1967. — С. 27.

² Гессен В. М. Основы конституционного права / В. М. Гессен. — Петроград : Издание юридического книжного склада «Право», 1918. — С. 18.

³ Людвік В. Д. Виникнення та розвиток ідеї народного суверенітету у вченнях філософів Стародавнього світу / В. Д. Людвік // Право і суспільство. — 2008. — № 4. — С. 69—72.

⁴ Людвік В. Д. Принцип народного суверенітету в історії політико-правової думки, теорії права та політичній практиці : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В. Д. Людвік ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2009.

Витоки ідеї народного суверенітету, закладені в Давньому Світі, отримали подальший розвиток в епоху середньовіччя¹. Проблема суверенітету (від лат. *super* — над; фр. *souverainte*, англ. *sovereignty*, нім. *souveränität* — найвища влада, суверен, володар, державець) є актуальною в юридичній, політичній і філософській науках починаючи з часів середньовіччя, коли суверенітет тлумачився як належний Творцю і делегований ним «помазанику Божому» — монарху².

Політична доктрина XVI століття ще повністю базується на середньовічному світогляді. Зокрема, ідея договору підпорядкування є наріжним каменем публіцистики XVI століття: договором підпорядкування засновується монархічна влада. Ідея суспільного договору, за допомогою якого створюється народ (або держава), XVI століттю залишається невідомою. Держава створюється не тому, що соціально налаштована воля природного індивіда бажає держави; вона створюється тому, що соціальна природа індивіда з фатальною необхідністю тягне його до держави. Держава, або — що те ж саме — народ, створюється не відразу «з нічого», не стрибком через прірву, що відокремлює природний стан від громадянського; вона створюється повільно і поступово, по сходах громадських організацій. Держава є останнім універсальним союзом у тривалому і безперервному ряду різноманітних партикулярних, приватно-правних і публічно-правних об'єднань.

Ідея суспільного договору стає наріжним каменем доктрини природного права, яка виходить з уявлення про індивіда як про джерело державного правопорядку. Спочатку — індивід, і лише потім — створена його творчим актом держава. Звідси — протиставлення громадського стану, тобто держави, стану природному — тобто бездержавному, додержавному.

Провісником ідеї народного суверенітету вважається Марсилій Падуанський. У своєму творі «Захисник миру» він відстоював досить сміливу для тих часів тезу, що справжнім джерелом будь-якої влади є народ. Від нього походить влада як світська, так і духовна. Тільки він один є носієм суверенітету і верховним законодавцем. «Законодавець, або першоджерело закону, — це народ, або всі громадяни або переважна частина їх, який наказує або ухвалює, згідно зі своїм вибором чи волею, на загальних зборах і в усталених виразах, що певні громадянські дії людей бажані або їх необхідно уникати під загрозою штрафу чи земного пока-

¹ Бесчастний В. М. Принцип суверенітету як визначальна основа державотворення [Електронний ресурс] / В. М. Бесчастний, А. Є. Шевченко, О. М. Ситник. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2011_53/53/3.pdf.

² Костицький М. В. Філософський аналіз суверенітету та його носіїв [Електронний ресурс] / М. В. Костицький. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Fmpp/2011_1/kostutsk.htm.

рання»¹. Продовжуючи свою думку, Марсилій зазначає, що виконавча і судова гілки влади затверджуються чи обираються групою громадян (законодавцем). У всіх випадках повноваження виконавчої влади ґрунтуються на законодавчій дії народу або комітету (групи людей). Ця влада повинна керуватися законом. Якщо виконавча влада неспроможна виконувати свої функції, то її треба усунути за допомогою тієї самої сили, яка обрала її, а саме народу².

Марсилій Падуанський особливо важливе місце відводив виборності як принципу формування установ і підбору посадових осіб держави всіх рангів. Він вважав, що обраний монарх, як правило, найбільш належний правитель, а тому виборна монархія має перевагу перед спадковою монархією³.

На зламі XVI століття найбільш видатною фігурою в політичній теорії був Н. Макиавеллі. У своїх працях «Государ» і «Роздуми з приводу перших десяти книг Тита Лівія» він розглядає різні аспекти одного й того самого питання — про причини піднесення й занепаду держав і про способи, якими державні діячі можуть зміцнити свої держави. Одним із таких загальних принципів, за допомогою якого досягається стабільність влади, на його думку, є тенденція змішаної («урівноваженої») форми державного устрою. Хоча «рівновага», про яку говорить Макиавеллі, — не політична, а соціальна чи економічна; це рівновага суперечних інтересів під контролем правителя. Ще один загальний принцип, до якого він апелює, — це першоважливість для суспільства ролі законодавця. З його точки зору, конституційний устрій держави є витвором закону і плодом мудрості й передбачливості законодавця. Законодавець — архітектор не лише держави, а й суспільства з його моральними, релігійними й економічними інститутами⁴.

В історії політичної думки важливе місце також посідає постать професора права університету в Тулузі, адвоката і прокурора Жана Бодена. Його твір — «Шість книг про республіку» (1576 рік) дуже цінувався сучасниками: всі схоласти зверталися до викладених у ньому принципів розгляду політико-правових проблем. Видатним внеском Ж. Бодена у розвиток політико-теоретичного знання є розробка ним проблеми суверенітету держави. «Суверенітет, — стверджував Боден, — є абсолютна і постійна влада, яку римляни називають величністю (достоїнством)...., що означає найвищу владу панувати (наказувати)»⁵. Абсолютність су-

¹ Цит. за: Себайн Джордж Г. Історія політичної думки / Дж. Г. Себайн, Томас Л. Торсон ; пер. з англ. — К., 1997. — С. 276.

² Там само. — С. 276.

³ История политических и правовых учений / под общ. ред. чл.-кор. РАН В. С. Нерсесянца. — М., 1995. — С. 122.

⁴ Себайн Джордж Г., Торсон Томас Л. Зазнач. праця. — С. 315.

⁵ Цит. за: История политических и правовых учений / под общей ред. чл.-кор. РАН В. С. Нерсесянца. — М., 1995. — С. 180.

веренітету дістає вияв у тому, що суверенна влада не має жодних обмежень для прояву своєї могутності. Постійність суверенітету полягає в тому, що ця влада не обмежується певним часовим виміром. Він є невід'ємним¹. Водночас, Боден доповнює своє трактування суверенітету важливими поправками й уточненнями. Одне з них — суверенна влада повинна дотримуватись законів божественних і природних. Інше — суверенній владі не можна втручатися у справи сім'ї, збирати податки без згоди на те підданих. Ж. Боден, хоча й розумів, що суверенітет походить від народу, проте він визнавав носієм суверенітету не державу, а монарха. Суверенітет, згідно із твердженням Ж. Бодена, полягає в сукупності вільних і розумних істот, що складають народ. Носієм же суверенітету виступає правитель².

Теоретичне обґрунтування нових раціоналістичних ідей, принципів і концепцій, які відповідали потребам тієї епохи (друга половина XVI — початок XVII століть) можна знайти у таких мислителів, як Гуго Гроцій, Томас Гоббс, Б. Спіноза, Д. Лільберн, С. Пуфендорф та ін. Так, Дж. Лільберн висунув новаторську для того часу тезу про розмежування (розподіл) публічно-владних повноважень між представниками, що приймають закони, і установами (посадовими особами), які їх застосовують, як гарант цілісності народної свободи. Цю думку він доповнював пропозиціями про відокремлення суду від адміністрації та про підзвітність усіх посадових осіб парламенту³.

Якщо Ж. Боден пов'язував суверенітет з його носієм (суб'єктом) — монархом-сувереном, який ототожнювався з державою, то Г. Гроцій розмежував ці два поняття, ввівши категорії «загальний суб'єкт» суверенітету (держави) і «власний суб'єкт», під яким розумів безпосереднього носія суверенітету.

У XVII столітті, розглядаючи правову ідею державного суверенітету, С. Пуфендорф визначає два відомих нам його елементи — внутрішній і зовнішній. Розвинувши й систематизувавши ідеї Ж. Бодена, С. Пуфендорф дійшов висновку, що державний суверенітет потрібний для захисту території та громади від зовнішнього втручання⁴. Таким чином,

¹ История политических и правовых учений / под общей ред. чл.-кор. РАН В. С. Нерсисянца. — М., 1995. — С. 184.

² История политических и правовых учений : хрестоматия / под ред. Г. Г. Демиденко. — Х. : Факт, 1999. — С. 128—129.

³ Георгіца А. З. Доктрина розподілу влад у політико-правових дослідженнях минулого і сучасних концепціях / А. З. Георгіца // Науковий вісник Чернівецького університету. Вип. 18. «Правознавство» : зб. наук. праць. — Чернівці : ЧДУ, 1997. — С. 43.

⁴ Троян І. Сутність державного суверенітету у правовій теорії Ж. Бодена та С. Пуфендорфа / І. Троян // Зб. наук. праць Львів. держ. ін-ту новітніх технологій та упр. імені В'ячеслава Чорновола. Серія «Юридичні науки» / за заг. ред. О. І. Сушинського. — Вип. 4. — Львів, 2010. — С. 43—48.

Ж. Боден, Г. Гроцій і С. Пуфендорф заклали принципи народного (державного) суверенітету як важливої засади буржуазної державної ідеології.

Б. де Жювенель, здійснюючи історичний огляд розвитку концепції народного суверенітету, особливу увагу приділяє таким персоналіям, як Ж.-Ж. Руссо, Т. Гоббс і Б. Спіноза. Він, зокрема, констатує, що, як і його попередники, Ж.-Ж. Руссо вважав, що суверенітет створюється за допомогою безастережної передачі особистих прав, які утворюють загальне право, — право суверена, яке є абсолютним. Т. Гоббс, у свою чергу, виходив з того, що передача прав припускає когось, кому ці права передаються, — людину або колектив, воля якого відтепер розпоряджалася б загальним правом і вважалася б волею всіх, була б за законом волею всіх. Б. Спіноза та деякі інші зазначали, що загальне право могло бути надане волі однієї, кількох осіб або більшості. Звідси три традиційні форми правління — монархія, аристократія, демократія. Згідно з їх уявленнями, в результаті дії, що створює суспільство і суверенітет, *ipso facto* створюється і уряд, що є сувереном. Руссо, тим часом, стверджував, що за допомогою першої дії індивідууми стають народом і за допомогою наступної — створюють собі уряд. Так, якщо народ, який, за попередніми теоріями, створюючи загальне право — суверенітет, віддавав його, то за теорією Руссо, народ утворює суверенітет, не передаючи його, він залишається навечно ним наділеним¹.

Питання народного суверенітету висвітлював і такий видатний діяч свого часу, як Ш.-Л. Монтеск'є, який стверджував: «Оскільки у вільній державі кожна людина, що визнається вільною («має вільну душу»), повинна управляти сама собою, то слід було б, щоб народ в його цілому (*le peuple en corps*) здійснював законодавчу владу». Такий порядок, проте, є неможливим у великих державах і пов'язаний з багатьма незручностями у малих. «Народ не здатний законодавствувати, але він чудово вміє вибирати тих, кому він має довірити певну частину свого авторитету, оскільки вибір його визначається такими обставинами, яких він не може не знати, і такими фактами, які кидаються в очі». Законодавча влада має здійснюватися представництвом — і це представництво повинно мати виборний характер. Монтеск'є розумів, що тільки представництво виборне є дійсно представництвом народу.

Викладене певною мірою поділяли й інші дослідники феномена народного суверенітету. «Сучасні європейські народи, зазначав Сійєс, істотно відмінні від стародавніх народів. Вони найбільш зайняті торгівлею, промисловістю, землеробством. Прагнення до багатства перетворює європейські держави на обширні фабрики, і люди не стільки піклуються

¹ Жювенель Б. Де. Власть: Естественная история ее возрастания / Б. де Жювенель ; пер. с франц. В. П. Гайдамака и А. В. Матешук. — М. : ИРИСЭН ; Мысль, 2011. — С. 68 (Серия: «Политическая наука»).

про щастя, скільки про споживання і виробництво... Переважна більшість людей перетворюються, таким чином, у робочі машини (*machines de travail*). Однак і цьому натовпі, позбавленому освіти, цілком поглиненому роботою, не може бути відмовлено в громадянських правах: підкоряючись закону, вони повинні брати участь у його розробці. Вони можуть брати участь у цьому в подвійній формі: або безпосередньо сприяючи виданню законів, або довіривши цю функцію окремим представникам із свого середовища. Але переважна більшість наших громадян не володіє ані достатньою освітою, ані достатнім вільним часом для того, щоб безпосередньо брати участь у законодавстві; вони самі розуміють, що повинні обмежитися обранням представників (*leur avis est donc de nommer des representants*). В інтересах суспільної користі вони призначають представників, більш здатних, ніж вони самі, розуміти суспільний інтерес і згідно з цим витлумачувати їх власну волю. Народне представництво є вищою формою суспільного розвитку. Народ не відчужує своєї волі — свого права бажати (*droit de vouloir*). Це право — невідчужувана властивість народу; але його здійснення доручається представникам. І це доручення, однак, не є безумовним і повним. З повноти своєї влади народ доручає лише ту її частину, яка необхідна для охорони та підтримання порядку. Народне представництво не може, не має права переступати меж передоручення йому влади».

Отже, суверенітет належить народу, проте повне безпосереднє здійснення суверенітету народом неможливо, — і не тільки тому, що сучасні держави відрізняються величезністю своїх розмірів і численністю свого населення, а й тому, що сучасні народи нездатні до безпосереднього здійснення влади. Пряме народне правління (самоврядування) могло успішно функціонувати тільки в межах невеликих політичних одиниць, таких як міста-поліси у Стародавній Греції, республіканські міста-комуні в середньовічній Італії, або самоврядні громади в утопічних проектах багатьох мислителів XIX століття. У період утвердження національних держав, великих за територією і населенням, складних за соціальною будовою, така модель урядування не могла реалізуватися. Отже, не дивно, що їй на зміну прийшло уявлення про демократію як про представницьке урядування, через яке опосередковано може реалізуватись суверенна воля народу¹.

Щодо вітчизняної політико-правової думки тих часів зауважимо, що вже наприкінці XVI — початку XVII століть Й. Борецький та З. Копистенський заклали основи для формування національної державниць-

¹ Демократичне урядування і публічне адміністрування: проблеми вимірювання й аудиту : наук.-метод. посіб. / авт. кол. : А. Ф. Колодій, П. М. Петровський та ін. — К. : НАДУ, 2011. — С. 7; див. також: Міл. Дж. С. Про свободу. Роздуми про представницьке урядування. Поневолення жінок : пер. з англ. / Дж. С. Міл. — К. : Основи, 2001. — 464 с.; Поппер К. Демократия и народоправие / К. Поппер // Новое время. — 1991. — № 8. — С. 41—43.

кої ідеї. Майже за 100 років до Г. Гроція та Т. Гоббса виступив зі своїми політико-правовими творами «Про природне право», «Польські діалоги політичні» С. Оріховський (1513—1566). У його державі вже пропонуються елементи поділу влади¹.

Епоха Просвітництва, діяльність європейських мислителів кінця XVIII — початку XIX століть розвинули поняття суверенітету. Простежується ланцюг від середньовічного розуміння суверенітету (як божественного дару монархові) через виділення джерела суверенітету — народу (в епоху Відродження) до обґрунтування суверенітету як іманентно належного народові в епоху Просвітництва. Мислитель періоду класичної німецької філософії І. Кант у «Метафізиці моральності» в 1797 році зазначав: «У кожній державі існує три влади, тобто всезагальнооб'єднана воля в трьох іпостасях: верховна влада (суверенітет в особі законодавця), виконавча влада в особі правителя (який править згідно із законом) і судова влада (та, що присуджує кожному своє згідно із законом) в особі судді... Законодавча влада може належати лише об'єднаній волі народу... оскільки будь-яке право має виходити від неї, вона неминуче повинна бути неспроможна діяти з ким-небудь не по праву... Тільки узгоджена і об'єднана воля всіх у тому розумінні, що кожен стосовно всіх і всі стосовно кожного приймають однакові рішення, тобто лише загальним чином об'єднана воля народу може бути законодавчою. Об'єднані для законодавства члени такого суспільства (*societas civilis*), тобто держави, називаються громадянами (*cives*), а невід'ємними від їх суті (як такої) правовими атрибутами є заснована на законі свобода кожного не підкорятися іншому закону, крім того, на який надав свою згоду...»².

Водночас, уявлення мислителя про народний суверенітет мали більш ніж поміркований характер. Пряме народовладдя Руссо він замінює представництвом народу в парламенті. До того ж виборчим правом у своїй концепції Кант наділяв тільки активних людей за ознакою господарської самостійності³.

Г. В. Ф. Гегель найбільш цілісно і систематизовано розглянув проблеми парламентаризму в праці «Філософія права». Сприймавши концепцію поділу влади, запропоновану Дж. Локком і Ш. Монтеск'є, він справедливо вважав належний поділ влади у державі «гарантією публічної свободи». Водночас, він розходиться з ними у розумінні характеру і призначення такого поділу влади, складу її гілок тощо. Зокрема, Гегель

¹ Див.: Мироненко О. М. Історія Конституції України / О. М. Мироненко. — К., 1997. — С. 16—18; Георгіца А. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики : дис. ... доктора юрид. наук. — Чернівці : Чернівецький держ. ун-т ім. Ю. Федьковича, 1999. — 432 с.

² Кант И. Сочинения в шести томах / И. Кант. — М. : Мысль, 1965. — Т. 4. — Ч. 2.

³ История политических и правовых учений: домарксистский период : учебник / под ред. О. Э. Лейста. — М., 1997. — С. 309.

вважав концепцію самостійності гілок влади та їх взаємного обмеження хибною, оскільки за такого підходу передбачається ворожість кожної із гілок влади щодо інших, їх взаємні побоювання і протидії. Він, навпаки, виступав за таку органічну єдність різних гілок влади, за якої всі вони виходять із могутності цілого і є її «плинними членами». У пануванні цілого, у залежності і підпорядкованості різних гілок влади державній єдності і полягає, за Гегелем, сутність внутрішнього суверенітету держави. За характеристикою Гегеля, законодавча влада — це влада визначати і встановлювати загальне. В ідеальній (розумній) державі законодавча влада належить двопалатним законодавчим зборам. Верхня палата — палата перів — формується за принципом спадковості з володарів майоратних володінь. Нижня палата — палата депутатів — обирається від решти громадянського суспільства, при цьому депутатів по корпораціях, громадах, товариствах тощо, а не шляхом індивідуального голосування. Урядова влада, до якої Гегель відносив і владу судову, визначалась ним як влада підводити особливі сфери й окремі випадки під загальне. Завдання урядової влади — виконання рішень монарха, підтримка існуючих законів і установ. Князівська влада слугує началом, яке об'єднує решту видів влади в єдине ціле¹.

Подальший розвиток ідеї суверенітету пов'язують з ім'ям Альберта Дайсі, який розрізняв юридичний суверенітет, що належить парламенту і передбачає ніким не обмежене законодавче верховенство, і політичний суверенітет, носієм якого називав британських виборців — електорат. Вчений виходив з того, що для парламентаризму характерними є всемогутність вищого представницького органу (для нього не існує ніяких обмежень, крім громадської думки), а також право парламенту регламентувати шляхом закону будь-які суспільні відносини, право втручатися у справи не лише державних органів, а й приватних осіб². Сформульована ним концепція політичного суверенітету передбачала, що народ (виборці) може обрати собі уряд, але не більше того³.

Незважаючи на те, що у державно-правовій теорії другої половини XIX — початку XX століть спектр політико-правових поглядів був досить значним (від ліберально-демократичних до авторитарних), у цей період були висунуті й теоретично обґрунтовані ідеї та концепції, які мали пряме відношення до розвитку теорії народного суверенітету. Видатний французький вчений-юрист А. Есмен основні ідеї цієї концепції звів до таких:

¹ Світова класична думка про державу і право : навч. посіб. / Є. Ф. Безродний (керівник), Г. К. Ковальчук, О. С. Масний. — К., 1999. — С. 221—222.

² Дайси А. Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской конституции / А. Дайси. — М., 1907. — С. 44—45.

³ Шаповал В. Н. Британская конституция: политико-правовой анализ / В. Н. Шаповал. — К., 1991. — С. 80.

1. Депутати отримують свої повноваження від народу; народ передає їм шляхом виборів свої повноваження, якими він володіє.

2. Депутати, хоча й обрані по округах, є представниками всього народу; вони можуть радитись і приймати рішення з усіх справ загального і місцевого інтересу, що належать до повноважень зборів, до складу яких вони входять, і які стосуються здійснення їх повноважень і актів, які входять до кола цих повноважень, доки не закінчується їх законний строк. Виборці не тільки не можуть відкликати їх, а й не можуть також обмежувати їхні повноваження точними і попередніми інструкціями... Депутати — не прості делегати або повірені виборців чи народу — вони на певний строк і для виконання певних атрибутів суверенітету є законними представниками нації, яка передала їм своє право. Вони повинні діяти сумлінно для загального блага і в загальних інтересах; для досягнення цієї мети їм надається повна свобода в межах конституції.

3. Депутати повинні обов'язково обиратися тільки на певний час. Це єдиний спосіб організувати систему, яка б дійсно була б представницькою. У цій системі вибори, які часто відновлюються, слугують єдиним законним і дійсним контролем, який народ може мати над тими, кому він на певний строк передає свою владу¹.

Важливий внесок у розвиток концепції народного представництва зробив російський вчений-юрист Б. М. Чичерін. Розкриваючи суть поняття представництва, він зазначав, що воно має подвійний характер. Представництво є водночас і вираженням свободи, і органом влади. З цього приводу він стверджував, що завдяки представницьким засадам величезній масі громадян не треба постійно відриватися від своїх занять — вони обмежуються участю у виборах, покладаючи постійну турботу про суспільні справи на небагатьох осіб, які мають можливість присвятити себе політичній діяльності. У такий спосіб громадяни отримують свободу поєднувати виробничу працю з політичними правами. З іншого боку, представництво не є простим дорученням або повноваженням: державні засади надають йому зовсім іншого характеру. У народному представництві на повіреного покладається не виконання приватної волі довірителя, а обговорення і вирішення загальних справ. Покликаний до участі у політичних справах, представник народу є не лише особою, яка служить державі, — на цій службі він заступає місце самих громадян. У ньому відображається їхнє право; через нього впроваджуються їх думки. Вважаючись представником волі народу, діючий в ім'я загальнодержавних цілей, він, водночас, є органом більшості, яка його обрала. Отже, представницькі засади, доходить висновку Б. М. Чичерін, є пануванням громадської думки шляхом перенесення волі громадян на

¹ Эсмен А. Общие основания конституционного права : пер. с фр. / А. Эсмен. — СПб., 1909. — С. 61, 65.

виборних осіб¹. Адже для того, щоб у представницькій державі сувереном був народ, необхідно, щоб воля народу була юридичним титулом представництва. Народне представництво повинно виражати не «суспільну думку», а волю народу; обрання представників має бути здійсненням влади, що належить народу. Тільки представництво за уповноваженням, у силу доручення або мандата є сумісним з народним суверенітетом².

Нібито підсумовуючи теоретичні напрацювання XVIII—XIX століть, Л. Дюгі у 1908 році дав визначення представницькій формі правління: «Сама нація, або точніше, корпус громадян прямо виражає суверенну волю і здійснює найрізноманітніші функції держави. Цей вид правління іменується, за традиційною термінологією, прямим правлінням. Навпаки, — зазначав він, — корпус громадян може призначити одного або декількох індивідів, групу або декілька груп індивідів, які й будуть його представниками, тобто воля, яку вони відображатимуть, буде розглядатися так, нібито вона є волею корпусу громадян, нації. Цей вид правління зветься правлінням за представництвом, або представницьким правлінням. Із теорії представництва, яке базується на мандаті, що передається нацією парламенту, випливає, що представницький характер можуть мати тільки виборні установи». При цьому він уточнює: «Ми не стверджуємо, що всі виборні установи мають представницький характер, а тільки те, що невиборна установа не може мати представницького характеру»³.

Історичний аналіз теорій народного суверенітету дозволяє виявити такі особливості виникнення та розвитку цієї ідеї: по-перше, поняття «державний суверенітет», «народний суверенітет», «національний суверенітет», «суверенітет монарха» є самостійними і, водночас, історично взаємопов'язаними; протягом тривалого часу ці поняття не розмежовувались, а предмет дослідження становив суверенітет як такий, суверенітет як принцип; по-друге, розглядаючи суверенітет в історичній ретроспективі, слід розрізняти суверенітет-явище і суверенітет-поняття, оскільки перше існує з моменту виникнення держави (державний суверенітет), заснування демократичних інститутів (народний суверенітет), а поняття другого було сформульовано набагато пізніше; по-третє, вчення про народний суверенітет мало не стільки теоретичне, скільки практичне значення, оскільки кожна з політичних сил, обґрунтовуючи свої претензії на владу, використовувала цю ідею, посилаючись на волю народу⁴.

¹ Чичерин Б. О народном представительстве / Б. Чичерин. — М., 1899. — С. 1—9.

² Гессен. — С. 34.

³ Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / Л. Дюги. — М., 1908. — С. 421.

⁴ Людвік В. Д. Принцип народного суверенітету в історії політико-правової думки, теорії права та політичній практиці : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В. Д. Людвік ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2009.

У наш час є всі підстави стверджувати, що принцип народного суверенітету став загальновизнаним у теорії конституціоналізму і практиці переважної більшості держав світу. Ідея суверенітету виникла в умовах абсолютного монархічного правління, а перехід до республіканської форми правління зумовив зміну природи суверенітету. В нових умовах державна влада не може розглядатися як абсолютна категорія, державний суверенітет має спиратися на суверенітет народу як на своє джерело та легітимізуючий фактор¹. Визначальною характеристикою сучасної ліберальної демократії, як зазначає Дж. Перлін, є її відданість цінностям свободи, рівності та справедливості. Завдяки цьому вона створює якнайширшу сферу автономності для окремих членів суспільства, які отримують можливість самостійно вирішувати, як саме вони хочуть влаштовувати своє життя. Вона є конституційною (правовою) представницькою демократією, для якої однаково важливі як права та свободи особи, так і способи їх інституційного забезпечення. Її повнота та ефективність залежать від участі і впливу громадян на політичний процес та його результати. Поєднання двох принципів сучасної демократії: ліберального конституціоналізму і суверенітету народу — запорука її успішності — наголошує вчений².

Як відомо, основу концепції конституційного правління становить положення, згідно з яким основною нормативною формою, через яку легітимізуються головні напрямки соціального розвитку, визнані суспільством фундаментальні цінності, принципи політико-правового устрою, є особливий правовий акт — конституція. По-перше, конституція завжди принаймні формально розглядається як правовий акт, прийнятий від імені народу. Це положення, на нашу думку, являє собою фундаментальну основу конституціоналізму. Передбачається, що сучасна конституція — це свого роду юридична форма вираження народного суверенітету незалежно від того, чи є вона актом, прийнятим установчими (конституційними) зборами, парламентом або через всенародне голосування. При цьому способи прийняття конституції певною мірою відображають динаміку розвитку конституціоналізму в частині зміни форм встановлення найвищих правових норм — від контролювання через опосередковане представництво до безпосередньої демократії.

¹ Гапотій В. Д. Теоретичні та практичні аспекти суверенітету народу, нації та держави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В. Д. Гапотій ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2004.

² Perlin George. International Assistance to Democratic Development: Some Considerations for Canadian Policy Makers. Background Paper for research meeting on «Good governance and aid effectiveness» [Електронний ресурс] / George Perlin. — Ottawa, 2005, March 9. — Режим доступу : http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/Perlin_Implications_for_Canada.pdf.

В останньому випадку конституція істотно відрізняється від законів, прийнятих на основі принципу опосередкованої демократії. Тому сьогодні простежується загальносвітова тенденція невідворотного руху до найбільш прогресивного порядку, за якого конституція як формально-юридичне вираження волі народу буде прийматися в рамках особливої процедури — референдуму. Саме така процедура прийняття надає конституції статус акта легітимного, що визначає принципи функціонування законодавчої, виконавчої та судової гілок державної влади.

По-друге, конституція, безумовно, являє собою такий акт права, в якому закріплюються сформовані в суспільстві фундаментальні цінності, основні засади політико-правової організації, що передбачає оптимальне співвідношення соціальних інтересів. При цьому «норми Конституції діють як цілевизначальні принципи. У даному випадку реалізується функція ціннісної орієнтації. Конституція фіксує основні державно-політичні цінності і визначає стратегію поведінки суб'єктів права». Зазначені властивості конституції відображають дуже важливу особливість конституційного правління, а саме: держава з органу, який здійснює соціальне управління, у певному сенсі трансформується у керований суб'єкт. Вищу правову норму встановлює вже не держава за допомогою парламентських інститутів, а безпосередньо саме суспільство. Це дозволяє відмовитися від традиційного уявлення про державу як про організацію, що здійснює функцію вищої правотворчості через інститут опосередкованої демократії, на користь концепції конституційного правління, за якого держава реалізовує конституційні установки, що мають вищий ступінь легітимності (на відміну від парламентських актів) і є проявом прямої демократії, безпосереднього волевиявлення народу (суспільства). Закони, що видаються парламентом, як і інші правові акти, прийняті державними органами, набувають у певному сенсі забезпечувальний характер, оскільки спрямовані на реалізацію, конкретизацію положень, оформлених актом прямого народного волевиявлення. У свою чергу, конституційні норми визначають порядок організації суспільства і функціонування механізму держави¹.

У конституціях цілого ряду держав принцип народовладдя проголошується як одна з головних засад державної влади, про що свідчать відповідні приписи. Зокрема, частини 1 і 2 ст. 1 Конституції Греції встановлюють, що народний суверенітет становить фундамент політичного режиму, а вся влада походить від народу, існує для народу і нації та здійснюється так, як це вказано в Конституції. Преамбула Конституції Японії також містить положення, що народ наділений суверенною владою,

¹ Оль П. А. От парламентаризма к конституционному правлению: эволюция политико-правовых идей и институтов власти / П. А. Оль // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. — 2010. — № 3. — С. 5—11.

а сама державна влада ґрунтується на непохитній довірі народу, її авторитет походить від народу, її повноваження здійснюються представниками народу, а благами її користується народ. Аналогічні чи близькі за змістом формулювання містяться в конституціях Македонії (ст. 2), Намібії (ст. 2), Угорщини (п. 2 ст. 2), Узбекистану (ст. 7), Хорватії (ст. 1), Російської Федерації (ст. 2), Чехії (ст. 2) та інших держав.

Принцип народного суверенітету як фундаментальний принцип демократичної правової держави проголошено і Конституцією України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ». Цей принцип означає право народу вирішувати найважливіші питання державного та суспільного життя, формувати вищі органи державної влади та місцевого самоврядування, контролювати їх діяльність.

Конкретизуючи принцип народного суверенітету, Основний Закон стверджує, що право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (ч. 3 ст. 5 Конституції України). При цьому передбачається як безпосереднє, так і опосередковане, через органи публічної влади, здійснення влади народом¹.

Нерідко принцип народного суверенітету не формулюється у вигляді загальної ідеї народовладдя. Замість цього в юридичній літературі використовується тлумачення самого поняття народу (або у вигляді виборчого корпусу, або громадян). Найчастіше це зводиться до юридичного визначення відповідних прав, зафіксованих у конституціях. На основі їх аналізу вчені доходять висновку про реалізацію принципу народного суверенітету в державно-правовій практиці відповідної країни. Зокрема, відомий шведський фахівець у галузі конституційного права О. Нюман, посилаючись на § 1 глави I «Форми правління Швеції» Конституції 1974 року, який проголошує, що «вся державна влада у Швеції походить від народу», обґрунтовує це положення тим, що Конституція закріпила право народу на участь у виборах до представницьких органів, а також політичні й особисті права і свободи, у тому числі вільний доступ до інформації, свободу слова, зборів і мітингів².

Конституції багатьох держав, проголошуючи народний суверенітет, називають парламент представником народу (нації), виразником його волі та інтересів. Відповідно до цього і більшість учених цілком слушно визнають народ єдиним джерелом державної влади. Але, про-

¹ Людвік В. Д. Принцип народного суверенітету в історії політико-правової думки, теорії права та політичній практиці : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В. Д. Людвік ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2009.

² Нюман О. Некоторые основные черты шведского конституционного права / О. Нюман // Введение в шведское право ; под ред. Б. С. Крылова. — М., 1986. — С. 48—53.

голошуючи народ джерелом державної влади, деякі вчені заперечують за ним право безпосередньо висловлювати свою волю при вирішенні державних справ, окрім як за допомогою участі у виборах до представницького органу. Вони вважають інститути «прямої демократії» (референдум або опитування громадської думки) такими, що суперечать представницькому правлінню як найважливішому принципу парламентаризму¹.

Сучасна наука державного управління визначає такі теорії як теорії демократичної (заснованої на теорії народного суверенітету) форми організації публічної влади.

1. Елітарна демократія. Згідно з цією теорією, демократія — це метод прийняття політичних рішень, за якого виборці мають можливість періодично висловлювати своє ставлення до діяльності лідерів. Те, що еліти вимушені виправдовувати свої дії перед членами груп, яких вони представляють, а також перед виборцями, змушує їх враховувати загальні інтереси. Демократія слугує інтересам еліт, оскільки дає їм засоби мирного розв'язання конфліктів. Водночас, вона слугує інтересам громадян, оскільки наділяє їх правом вето на рішення уряду — під час і шляхом виборів.

Автори, що поділяють такі погляди, виходять з того, що еліти, лідери різних груп організованих інтересів тощо значно більше зацікавлені та обізнані у суспільних справах, ніж пересічні громадяни, і що саме вони найбільшим чином сповідують ліберальні цінності. Крім того еліти більш толерантні. Вони схильні визнавати необхідність самообмеження при просуванні своїх політичних вимог, здатні до розв'язання суперечностей через узгодження вимог і компроміс. Тому, стверджують прихильники цієї моделі, апатія мас і обмеженість політичної залученості є насправді благом для демократії. Натомість, активна участь народу в політиці криє потенційну загрозу сталості демократії. Адже в кожному суспільстві є велика кількість людей, які в разі їх політичної мобілізації будуть сприйнятливі до нетолерантної, екстремістської поведінки.

2. Конкурентна (процедурна) підмодель елітарної демократії. Відомий австрійський економіст і соціолог Йозеф Шумпетер, критикуючи класичну (пряму) демократію як безпосереднє правління народу, стверджує, що «демократія не означає і не може означати, що народ дійсно править у будь-якому очевидному розумінні слів «народ» і «правити». Демократія означає лише те, що народ має можливість погодитись чи не погодитись, аби ним правила та чи інша особа». До цього він додає, що, згідно з демократичною засадою, уповноважені на правління особи мають здобути це право у вільній політичній боротьбі за голоси виборців. Відтак, вибори є основним інструментом демократичного кон-

¹ Rush M. Parliamentary Government in British / M. Rush. — N.Y., 1981. — VI.

тролю за владою, а демократія майже зводиться до процедури виборчого процесу.

Оскільки Й. Шумпетер приділяв велику увагу процесу відбору еліт через конкурентні вибори, його концепцію часто називають «конкурентною», або «процедурною демократією».

Існує чимало інших теоретичних джерел моделі елітарної демократії та близьких до неї концепцій. Зокрема, яскравим представником елітарної теорії демократії та її розуміння як процедури можна вважати Карла Поппера. На думку вченого, суперечки щодо суті демократії помилково ведуться навколо ідеологічного запитання: хто має правити? Практична ж постановка запитання має бути такою: «Як повинна бути організована держава, щоб поганих правителів можна було позбутися без кровопролиття, без насильства?».

3. Плюралістична модель демократії. Теорію плюралістичної демократії в її різноманітних варіантах: «поліархії» Роберта А. Даля, «вертикальної демократії» Джованні Сарторі, мажоритарної (вестмінстерської) та консенсусної (міжспільотної, консоціативної) демократії Аренда Лійпхарта багато хто трактує як різновид (підтип) елітарної моделі. Однак вона належить до більш універсальних конструкцій. Для «плюралістів» плюралізм (множинність, різноманітність) — одна з визначальних рис і принцип функціонування сучасних демократичних систем, що тягне низку наслідків: визнання прав особи, змагальність тощо. Змагаючись за владу або за вплив на уряд, еліти домагаються врахування інтересів своїх груп у курсах державної політики.

4. Соціальна демократія. Це та сама плюралістична елітарна демократія, яка, проте, зосереджує увагу на захисті соціальних прав при проведенні політичних курсів держави та на класовому підході в політичній боротьбі за владу. У сучасному варіанті соціальна демократія є результатом тривалого розвитку різноманітних соціальних та соціалістичних рухів та ідеологій, включаючи марксизм, які відстоювали права та інтереси трудівників, особливо робітничого класу.

Про можливість і навіть природність поєднання та взаємопроникнення моделей правової та соціальної держави у першій чверті ХХ століття писав вітчизняний політичний філософ і теоретик права Богдан Кістяківський. Він зазначав, що «між сучасною правовою державою і тією державою, яка здійснить соціальну справедливість, немає принципової і якісної різниці, а є лише різниця в кількості й ступені». Акцентуючи увагу на праві на гідне людське існування та перетворивши його на робочий принцип, соціальна держава досягатиме своїх цілей за допомогою тих самих механізмів, що й сучасна правова держава. У ній багато важитимуть людська гідність і вміння домагатися гарантування своїх прав засобами громадянського суспільства.

5. Учасницька і пряма демократія. Без реальної участі громадян у політичному процесі неможливо домогтися підвищення їх політичної

компетентності та відданості ліберально-демократичним цінностям. Головна мета учасницької демократії — підвищення гідності, впевненості в собі і почуття власної політичної спроможності громадян. А наслідком має стати підвищення чутливості урядів до громадських потреб та інтересів. Цього можна досягти шляхом створення механізмів більш ефективної участі громадян у прийнятті урядових рішень.

У сучасних умовах пряма демократія існує не як цілісна політична система, а у вигляді так чи інакше вписаних у систему представницької демократії елементів. Найкраще вона представлена в Швейцарії, де велику роль відіграє місцеве самоврядування, а також такі форми прямої демократії, як народні ініціативи та референдуми. Елементи прямої демократії тут добре узгоджуються з діючою в цій країні моделлю представницької демократії консенсусного типу.

6. Деліберативна (дорадча) демократія. Деліберация означає процес вироблення і прийняття рішень з їх попереднім всебічним обговоренням, зважуванням можливих варіантів. Філософську основу деліберативної моделі демократії (яку ще називають дорадчою, або демократією обговорення) становить комунікативна теорія відомого німецького філософа Юргена Габермаса. Деліберативну модель можна розглядати і як місток до учасницької демократії, адже вона передбачає широку участь громадян у політичному процесі, сприяє підвищенню рівня їхньої політичної освіченості та компетентності і є варіантом (продовженням) концепції процедурної демократії, яка також передбачає масову участь народу в політиці, але не в усіх, а лише у деяких її видах. Розширюючи сферу народної участі, поширюючи її на процес опрацювання шляхом дебатів та інших обговорень — курсів публічної політики, деліберативна демократія не передбачає участі громадян у ухваленні рішень.

Запропоновані моделі демократії не заперечують того, що народний суверенітет дістає вияв у суверенних правах народу, серед яких слід назвати:

— право визначати і змінювати конституційний лад. Право законотворчості народ делегує парламенту, але визначати основні засади суспільного життя, структуру державного механізму та основні принципи його функціонування повинен він сам. У зв'язку з цим обґрунтовано пропозицію, що задля реального забезпечення реалізації суверенітету народу необхідно, щоб конституція та деякі інші конституційні закони (наприклад закони про вибори народних депутатів і президента) обов'язково виносились на референдум з попереднім всенародним обговоренням, оскільки народ самостійно повинен визначати підвалини свого політико-правового існування та давати згоду на їх зміну. Вибори — яскравий прояв народовладдя, установчої влади народу, реалізації виборчих прав громадян. Демократичний потенціал законодавства про вибори у парламенти визначається конституційним положенням про особливу соціальну цінність людини і громадянина, їхніх прав і свобод, у тому

числі у політико-правовій сфері¹. Так, можливими формами участі громадян України у виборчому процесі може бути участь:

- а) власне виборців (громадян України, які мають право голосу);
- б) членів виборчих комісій;
- в) кандидатів на виборну посаду;
- г) осіб, які здійснюють громадський контроль за проведенням виборів: офіційних спостерігачів від партій (блоків), уповноважених осіб, представників (у Центральній виборчій комісії з правом дорадчого голосу) політичних партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу та ін.².

Конституція України забороняє узурпацію належного виключно народові права визначати і змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами або посадовими особами. Узурпація означає, зокрема, привласнення переліченими суб'єктами права, яке передусім належить народові, вносити зміни до Конституції України у спосіб, який порушує порядок, визначений розділом XIII чинного Основного Закону України, в тому числі усунення народу від реалізації його права визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Тому будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними³;

— право на законні форми протесту, яке є сучасною трансформацією права народу на повстання. У багатьох країнах право на повстання є конституційно гарантованою можливістю громадян. В Україні таке право не зафіксовано. Згідно з Конституцією України громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39);

— право змінювати територію власної держави. Аналіз тексту ст. 73 Основного Закону свідчить, що це право належить тільки народові України. На відміну від інших суверенних прав народу, які він може реалізовувати безпосередньо в односторонньому порядку, змінювати державну територію можна тільки за взаємною згодою всіх сусідніх держав, територія яких змінюється;

— право на володіння, користування і розпорядження національним багатством, до якого слід віднести землю, надра, повітряний простір,

¹ Тодика О. Ю. Становлення виборчого законодавства України в аспекті народовладдя / О. Ю. Тодика // Сучасні проблеми юридичної науки і правозастосовчої діяльності : тези доповідей та наук. повідомлень учасників наук. конф. молодих учених (м. Харків, 20—21 грудня 2001 року) / за ред. М. І. Панова. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. — С. 200—203.

² Скібіна О. О. Вибори як основоположна форма участі громадян України в політичному процесі / О. О. Скібіна // Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. зб. ; відп. ред. В. Я. Тацій. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2003. — Вип. 61. — С. 28—33.

³ Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 5.

водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах власної території, економічний та науково-технічний потенціал народу;

— право первинної легітимації влади — формування складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яке реалізується шляхом виборів¹.

Принцип народного суверенітету також є основою ієрархічної побудови системи нормативно-правових актів у правовій системі держави. Як з цього приводу підкреслює Гессен, панування законодавчої влади в конституційній державі є наслідком її «представницького» характеру. Закон як вираз загальної волі, *volonte generale*, панує над «приватними волями» окремих органів державної влади. Закон і урядове розпорядження розглядаються як акти — за самим своїм походженням — не вимірюваної величини; різниця в джерелі їх походження зумовлює різний ступінь їх значення і сили².

Принцип народного суверенітету було покладено в основу низки рішень Конституційного Суду України. Це, зокрема, Рішення у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини п'ятої статті 52, абзацу другого частини десятої статті 98, частини третьої статті 99 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про висування кандидатів у народні депутати України за змішаної виборчої системи) від 5 квітня 2012 року № 8-рп/2012³, Рішення у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва» від 4 квітня 2012 року № 7-рп/2012⁴ тощо.

В одному зі своїх рішень орган конституційної юрисдикції, зокрема, підкреслив: «Україна є демократичною, правовою державою, республікою; носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади; народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 1, частини перша, друга статті 5, частина перша статті 38, стаття 69 Кон-

¹ Гапотій В. Д. Загально-теоретична характеристика суверенних прав народу та їх відображення в українському законодавстві / В. Д. Гапотій // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2004. — Вип. 4. — С. 41—47.

² Гессен. — С. 22.

³ Офіційний вісник України. — 2012. — № 30 (27.04.2012). — Ст. 1122.

⁴ Офіційний вісник України. — 2012. — № 29 (23.04.2012). — Ст. 1077.

ституції України)». Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005, конституційно-правовий зміст цих положень полягає в тому, що «влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу»¹. Звертався до наведених положень Конституційний Суд України і в іншій розглядуваній ним справі, підкреслюючи, що в основу тлумачення відповідних положень Конституції України, а також Регламенту Верховної Ради України має бути покладено суверенне право Українського народу здійснювати владу, визнання народного депутата України повноважним представником Українського народу у Верховній Раді України, надання йому мандата на вільне здійснення такого представництва і закріплення обов'язку діяти в інтересах усіх співвітчизників, встановлення процедури прийняття рішень у Верховній Раді України виключно шляхом вільного волевиявлення народних депутатів України. Це дає підстави для висновку, що окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції, мають право брати участь у її формуванні, тобто входити до більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України².

Обираючи представників народу до парламенту, виборці делегують народним депутатам України частину власних владних повноважень, у тому числі з метою забезпечення оптимального механізму захисту прав і законних інтересів громадян. Важливість виконання покладених на народних депутатів України обов'язків зумовлює необхідність встановлення конституційних гарантій депутатської недоторканності, яка має безпосередній зв'язок з можливістю забезпечення прав і свобод людини і громадянина³.

Безпосередня демократія і представницька демократія є важливими об'єктами конституційного регулювання і мають бути легальними спо-

¹ Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 3.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 (справа № 1-33/2010) // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 3.

³ Окрема думка судді Конституційного Суду України Домбровського І. П. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) вимогам статей 157 і 158 Конституції України // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 5.

собами та засобами реалізації влади. Тому сфера їх застосування та інші параметри встановлюються Конституцією та законами України. Правове регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії, зокрема референдуму, спрямоване на те, щоб поєднати ці форми із способами та засобами, які характеризують представницьку демократію, взаємодоповнити їх, але не зробити конфліктними з можливою підміною парламенту референдумом (або навпаки)¹.

1.3. Міжнародні стандарти щодо оскарження порушень виборчого законодавства

Рух України в напрямі розбудови демократичної та правової держави, поступове зближення національної правової системи з правовими системами країн західної традиції права обумовлюють потребу в сприйнятті праворозуміння, підходів до правових принципів, які панують у розвинутих демократичних країнах². На першому місці в будь-якій національній правовій системі демократичної держави є захист людини, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Професор М. І. Козюбра констатує, що права людини — один з найважливіших соціальних і політико-правових інститутів, який об'єктивно є мірилом досягнень суспільства, показником рівня його цивілізованості. Адже саме за допомогою цього інституту особистість долучається до матеріальних і духовних благ суспільства, до механізмів влади, законних форм волевиявлення і реалізації власних інтересів. Від рівня забезпеченості права залежить ступінь досконалості самої особистості, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека. «Людський вимір», врешті-решт, є пробним каменем і точкою відліку будь-яких перетворень, які здійснюються в суспільстві³. Найважливішим з прав людини та громадянина є право на участь у виборах представницьких органів, тобто участь у побудові демократичної держави та справедливого суспільства.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 3.

² Руднева О. Міжнародні стандарти прав людини та принципи верховенства права: до проблеми співвідношення правових явищ / О. Руднева // Юридична Україна. — 2012. — № 4. — С. 15.

³ Козюбра М. І. Права людини і верховенство права / М. І. Козюбра // Право України. — 2010. — № 2. — С. 24.

Повнота публічної влади в демократичній та правовій державі має походити тільки з волевиявлення народу, реалізованого у процесі вільних виборів. Як стверджує А. Стрижак, демократичність держави визначається не проголошеною формою державного устрою, а саме рівнем реальної участі громадян в управлінні державними справами. Суспільство може бути демократичним за монархічною формою правління і тиранічним — за формально республіканською¹. Н. Миронов зазначав, що «вибори й інші електоральні процеси розглядаються світовим співтовариством як один із ключових факторів внутрішньодержавних владних відносин, що мають системостворюючий характер і визначають весь «вигляд» національної правової й політичної систем»². Звідси й в Україні, яка є європейською країною і хоче бути в Європейському Союзі, процесам виборів, їх удосконаленню та приведенню до міжнародних стандартів приділяється велика увага. Курс на євроінтеграцію, на думку С. Серьогіної, є стратегічним напрямом розвитку України, що передбачає принаймні три основних аспекти: політичний, соціально-економічний та юридичний. Останній з них обумовлює необхідність приведення національного законодавства, системи органів публічної влади, а також юридичної теорії та практики у відповідність з європейськими стандартами³.

Учасники Міжнародної науково-практичної конференції «Міжнародні виборчі стандарти та національні виборчі системи: взаємозв'язок розвитку» в зверненні, прийнятому 19 січня 2011 року, наголошують, що відповідність електорального законодавства міжнародним виборчим стандартам є однією з умов проведення вільних демократичних виборів, а міжнародне спостереження є найбільш ефективним способом надання допомоги державам у проведенні виборів у повній відповідності до міжнародних виборчих стандартів⁴.

З наведених наукових і практичних висновків випливає, що правове врегулювання та поведінка суб'єктів відповідних правовідносин у країнах, у тому числі й в Україні, мають відповідати міжнародним стандартам. Щодо правового врегулювання виборчих процедур, то вони повинні відповідати міжнародним виборчим стандартам. Забезпечення додержання

¹ Стрижак А. А. *Виборче право в Україні: (історія та сучасність)* / А. А. Стрижак. — К. : Логос, 2012. — С. 41—42.

² Миронов Н. *Международные избирательные стандарты и российские выборы* / Н. Миронов // *Сравнительное конституционное обозрение*. — 2005. — № 4. — С. 66.

³ Серьогіна С. *Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України* / С. Серьогіна // *Вісник Центральної виборчої комісії*. — 2007. — № 1 (7). — С. 38.

⁴ Чуров В. *Стандарти демократії та реалії її впровадження* / В. Чуров // *Вісник Центральної виборчої комісії*. — 2011. — № 1 (20). — С. 43.

гарантованих Конституцією України прав громадян вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, приведення законодавства про вибори у відповідність із загальними міжнародними демократичними стандартами та прискорення його кодифікації є основним завданням держави Україна у цій сфері правовідносин, оскільки таке забезпечення є дзеркальним відображенням в очах міжнародної спільноти належного рівня демократії в Україні.

В. Чуров зазначає, що основні принципи демократії єдині для всіх демократичних держав або глобальні у сучасному глобальному світі, де зазвичай недосконала демократія визнана найкращою формою державного устрою. Однак реалізація цих основних демократичних принципів при формуванні державної влади в кожній окремій країні здійснюється з урахуванням національних, географічних, історичних, політичних і економічних особливостей. Тобто демократія як конкретний процес формування державної влади є, безумовно, суверенною. Можна стверджувати, що однаково демократична — по суті демократична — форма представництва може існувати в різних юридичних рамках. І навпаки, як зазначав Моріс Дюверже, в одних і тих самих юридичних рамках можуть функціонувати різні політичні режими¹.

Варто підтримати позицію В. Чулова та вказати на те, що міжнародні стандарти не можуть бути імперативом чи догмою, оскільки залежно від перелічених вище особливостей правове врегулювання відносин, у тому числі й виборчих відносин, може не відповідати міжнародним стандартам. На наш погляд, стандарт — це стрижень у певному питанні, але це не означає, що він є законсервованим і не підлягає розвитку або є еталоном, який не підлягає удосконаленню. Крім того в окремих випадках самі міжнародні організації надають країнам можливість на місцевому рівні самостійно визначитись з деякими питаннями щодо встановлення стандартів врегулювання правовідносин. Також у багатьох країнах є свої національні надбання у правовому врегулюванні окремих державних і політичних інституцій, які не відповідають міжнародним стандартам, але і не порушують прав і свобод людини в цих країнах. Тобто, на наш погляд, у таких випадках міжнародний стандарт як зразок правового врегулювання розцінюється як рекомендація привести у відповідність із ним правове врегулювання певних відносин у відповідній країні та є обов'язковим мінімумом правового врегулювання, яке може розвиватися і вдосконалюватися.

Отже, як зазначає О. Руднева, у цьому контексті тематика міжнародних стандартів прав людини видається однією з найбільш актуальних, оскільки має як теоретичне, так і практичне значення. Хоча міжнародні стандарти прав людини у силу своєї універсальності та загальновизнаності є вершиною цивілізаційного імперативу, однак і щодо них можна

¹ Чуров В. Зазнач. публікація. — С. 44.

визначити основоположні елементи, до яких, необхідно в першу чергу віднести принцип верховенства права¹.

До питань захисту прав людини зверталися у своїх працях такі мислителі, як Т. Гобс, І. Кант, Т. Пейн, Б. Кістяківський, та сучасні українські вчені у галузі теорії прав людини В. Бабкіна, М. Баймуратов, С. Бобровник, М. Гуренко, А. Колодій та інші, і всі вони сходились на думці, що захист прав людини і громадянина набуває особливої актуальності, особливо судово-правовий спосіб захисту. Відповідно, захист прав людини — це набір механізмів, способів, за допомогою яких відповідні компетентні суб'єкти не допускають порушення прав людини або відновлюють порушені права².

Метою цього розділу є дослідження та правовий аналіз міжнародних стандартів щодо врегулювання виборчих процесів, оскарження порушень виборчого законодавства та розгляду виборчих спорів в Україні, визначення на підставі наукових досліджень дефініції міжнародного виборчого стандарту та виокремлення теоретичних засад виборчого законодавства.

Подібними проблемами займалися С. Головатий, О. Зайчук, С. Кальченко, Ю. Ключковський, В. Ковтунець, М. Козюбра, О. Копиленко, Є. Кубко, Ю. Мірошніченко, Н. Оніщенко, М. Оніщук, О. Пасенюк, В. Перепелюк, А. Портнов, О. Руднева, С. Серьогіна, А. Стрижак, Ю. Шемчушенко, В. Чуров, Є. Юрійчук та інші.

Перед висвітленням цієї проблеми, з метою правильного та повного розуміння висновків дослідження, необхідно визначити, що таке міжнародні стандарти, оскільки, не розуміючи повністю змісту та сутності понять, які містяться в назві теми (міжнародні стандарти оскарження порушень виборчого законодавства та розгляду виборчих спорів), не можна зрозуміти проблематики, що розглядається.

Стандарт (від англ. *standard* — норма, зразок) у широкому розумінні — зразок, еталон, модель, які приймаються як першовихідні для зіставлення з ними інших подібних об'єктів³. У більш широкому розумінні стандарт — це документ, розроблений на основі консенсусу та затверджений уповноваженим органом, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги, і дотримання яких є обов'язковим.

¹ Руднева О. Міжнародні стандарти прав людини та принципи верховенства права: до проблеми співвідношення правових явищ / О. Руднева // Юридична Україна. — 2012. — № 4. — С. 15.

² Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матер. Венеціанської комісії, ОБСЕ/БДПІЛ, ПАРС / за ред. Ю. Ключковського. — К. : ФАДА, ЛТД, 2008. — С. 66.

³ [Електронний ресурс].— Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org/wiki>.

Стандарт може передбачати вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи послуги¹.

Отже, стандарт — це насамперед правило (інструкція, характеристика) щодо врегулювання відповідної діяльності чи її результатів, яке закріплено у документі, розробленому на основі консенсусу та затвердженому вповноваженим органом. Дотримання цього правила не є обов'язковим, а лише рекомендацією. Звідси міжнародним стандартом є узгоджене правило щодо врегулювання відповідної діяльності чи її результатів, яке закріплено в документі, розробленому та затвердженому міжнародним уповноваженим органом, і це правило поширюється та діє не тільки в межах країн, які перебувають під юрисдикцією цього міжнародного органу, а й рекомендаційно в межах інших країн.

Важливим у цій дефініції є те, що стандарт має бути узгодженим. Із цього приводу А. Требков зазначив, що міжнародним стандартам властивий високий ступінь узагальнення, що є характерним для більшості міжнародних норм і стандартів, забезпечує їх загальне визнання та універсальність, дає їм можливість бути еталоном для внутрішньодержавної правової регламентації відповідних прав. Міжнародно-правове визнання існування у особи невідчужуваних, природних прав і свобод зумовило формування певного, не знижуваного на національному рівні, їх мінімуму, який одержав згодом назву «Міжнародні стандарти прав людини»². Пленум Верховного Суду Російської Федерації в п. 1 постанови від 10 жовтня 2003 року № 5 «Про застосування судами загальної юрисдикції загальновизнаних принципів і норм міжнародного права і міжнародних договорів Російської Федерації» роз'яснив, що під загальновизнаними принципами міжнародного права слід розуміти основоположні імперативні норми міжнародного права, які прийняті і визнані міжнародним співтовариством держав у цілому, відхилення від яких є недопустимим³.

Вважаємо, що міжнародний стандарт не є неапробованим відкриттям, оскільки формується за вже узагальненою практикою, з якої консенсусом вибирається найкраще та удосконалене правило, що визнається міжнародним стандартом і підлягає дотриманню та реалізації всіма. Важливим також є те, що міжнародний стандарт є незнижуваним мінімумом — це означає, що він може змінюватися в бік покращення захисту людини, її прав і свобод.

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org/wiki>.

² Требков А. А. Знать международные стандарты прав человека / А. А. Требков // Государство и право. — 1993. — № 10. — С. 142—145.

³ Международные избирательные стандарты : сб. документов / отв. ред. канд. юрид. наук А. А. Вешняков ; науч. ред. : доктор юрид. наук В. И. Лысенко. — М. : Весь мир, 2004. — С. 1117.

На думку К. О. Савчука, міжнародними стандартами є міжнародно-правові норми і принципи, що закріплюють стандартизовані правила поведінки суб'єктів міжнародного права у тих або інших сферах міждержавного співробітництва¹. Професор С. В. Черниченко вважає, що міжнародні стандарти в міжнародному праві прав людини — це міжнародно-правові зобов'язання держави, які розвивають і конкретизують принцип поваги прав людини².

М. Баймуратов визначив, що міжнародні стандарти за своїм змістом є тією золотою серединою, що її вдалося виробити державам, працюючи спільно у сфері прав і свобод людини. Саме на такій основі розроблені й прийняті основні міжнародні документи, які регламентують права і свободи людини. До них належать Статут Організації Об'єднаних Націй 1945 року, Загальна декларація прав людини 1948 року, Європейська конвенція про захист прав і основоположних свобод людини 1950 року, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 року тощо³.

Розглядаючи міжнародні виборчі стандарти, О. А. Вешняков доходить висновку, що їх необхідно розуміти як універсальні або партикулярні міжнародні стандарти в галузі прав людини, що стосуються вільних й справедливих виборів⁴. Щодо міжнародних виборчих стандартів, зазначає Б. Кофман, то їх правова оболонка — виборче право — та їх процесуальна основа — виборчий процес — стають не тільки важливим фактором формування влади, забезпечення її позитивної спадковості і стабільності в соціумі окремих держав, а посідають усе помітніше місце і набувають усе більшого значення в міжнародному праві, виступаючи одним із мегатрендів світового розвитку⁵.

На думку С. Серьогіної, поняття «європейські стандарти виборів» позначає багаторівневу систему політико-правових принципів і вимог щодо належної підготовки, проведення виборів і визначення їх результа-

¹ Савчук К. О. Стандарти міжнародні / К. О. Савчук // Юридична енциклопедія. — Т. 5. — С. 615.

² Черниченко С. В. Права человека и гуманитарная проблематика в современной дипломатии / С. В. Черниченко // Московский журнал международного права. — 1992. — № 13. — С. 40.

³ Баймуратов М. Правовий статус людини і громадянина в конституціях держав Східної Європи: порівняльно-правовий аналіз конституцій та їхнє співвідношення з міжнародними стандартами / М. Баймуратов // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2006. — № 1 (3). — С. 89.

⁴ Вешняков А. А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Вешняков. — М., 1997. — С. 17, 39, 139.

⁵ Кофман Б. Міжнародні виборчі стандарти: ідентифікаційна та структурна характеристика / Б. Кофман // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2007. — № 3. — С. 75—79.

тів, які спрямовані на гарантування плюралістичної демократії та основних прав і свобод людини і громадянина і визнані європейською спільнотою взірцем оптимального устрою суспільного і державного життя¹.

Аналіз і синтез викладеного дозволяє дійти висновку, що міжнародні стандарти оскарження порушень виборчого законодавства та розгляду виборчих спорів — це установлені міжнародним уповноваженим органом рекомендаційні правила (регулятори) щодо оскарження порушень виборчого законодавства та розгляду виборчих спорів адміністративними судами. Тобто це — правові норми, в яких закладені принципи і правила щодо належної підготовки, проведення виборів та визначення їх результатів, у тому числі й належного контролю за цим процесом. Ці правила мають бути прийняті уповноваженим органом.

Одним із таких авторитетних міжнародних органів (інституцій) є Європейська Комісія за демократію через право Ради Європи, відомої також як Венеціанська Комісія. Ця Комісія допомагає поширенню європейського конституційного доробку, що ґрунтується на основних нормах Європейського континенту, і надає окремим країнам «невідкладну юридичну допомогу»².

У своїй роботі Європейська Комісія за демократію через право керується трьома базовими принципами європейського конституційного доробку, які лежать в основі діяльності Ради Європи, а саме принципами: демократії, верховенства права та пріоритету прав людини. Ці принципи реалізуються на практиці у чотирьох сферах діяльності: у галузі конституційного права; вибори та референдуми; співпраця з конституційними судами; дослідницька та аналітична діяльність³.

На наш погляд, однією з найвагоміших сфер діяльності Венеціанської Комісії є дослідження та висновки, які безпосередньо пов'язані з проблемами виборів. Основним здобутком Венеціанської Комісії у галузі виборчого права є прийняття документа, який має назву «Європейський виборчий доробок». Із змісту цього документа випливає, що основною діяльністю Венеціанської Комісії є осмислення досвіду як усталених, так і нових демократій у Європі, вироблення основних принципів виборчого права, конкретизація їх змісту і вимог щодо їх реалізації у національних правових системах і практиках. Видатним здобутком цієї діяльності можна вважати прийняття у 2002 році Кодексу належної практики у виборчих справах, згодом доповненого двома невеликими доку-

¹ Сьрьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Сьрьогіна // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2007. — № 1 (7). — С. 38, 39, 40, 41.

² Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матер. Венеціанської комісії, ОБСЕ/БДПЛ, ПАРЕ / за ред. Ю. Ключковського. — К. : ФАДА, ЛТД, 2008. — С. 7.

³ Там само.

ментами — щодо розуміння вимоги стабільності виборчого законодавства та щодо забезпечення гендерної рівності у виборах¹.

Результати дослідження питань виборчого права держав-членів Ради Європи відображені також у Доповіді про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі, яка ухвалена Радою за демократичні вибори на її 17-му засіданні та Венеціанською Комісією на її 67-й пленарній сесії у червні 2006 року. Крім того Венеціанська Комісія оприлюднила свої висновки щодо законів України «Про вибори народних депутатів України», «Про Державний реєстр виборців» тощо. Така діяльність Венеціанської Комісії свідчить, що питанням виборчого законодавства та проблемам виборів приділяється значна увага, у тому числі й в Україні.

Більшість міжнародних стандартів гарантування реалізації та захисту виборчих прав громадян визначено у Загальній декларації прав людини, прийнятій і проголошеній Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року (ст. 21), Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, ратифікованому Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року (ст. 25), Кодексі належної практики у виборчих справах, прийнятому Венеціанською Комісією 5—6 липня 2002 року, рішеннях Європейського суду з прав людини щодо захисту виборчих прав, Висновках Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ до законопроектів щодо врегулювання виборчих процесів в Україні.

Виборче законодавство за сферою дії поділяється на дві великі групи — матеріальне законодавство та процесуальне законодавство; ці групи взаємопов'язані, оскільки правильне та справедливе розв'язання виборчих конфліктів залежить від дотримання міжнародних стандартів як у матеріальному, так і в процесуальному законодавстві, які взаємодоповнюють одне одного.

С. Серьогіна виокремлює три рівні виборчих стандартів залежно від органу, який прийняв цей документ, та сфери їх дії. На її думку, первинний, базовий рівень європейських виборчих стандартів становлять вимоги міжнародних актів універсального характеру. Насамперед ідеться про Загальну декларацію прав людини, затверджену Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року, в ст. 21 якої записано: «Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Воля народу має бути основою влади уряду; ця воля має отримувати своє відображення у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні проводитися при загальному виборчому праві, шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування». Вона також вважає,

¹ Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матер. Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ, ПАРЕ / за ред. Ю. Ключковського. — К. : ФАДА, ЛТД, 2008. — С. 8.

що права і свободи, проголошені в цій Декларації, переважна більшість держав сприймає як загальновизнаний стандарт, що обов'язково втілюється в національному законодавстві¹. Такої ж думки Р. Шамсон, який визначив, що всі документи, прийняті в межах Організації Об'єднаних Націй і регіональних організацій, виходять з «принципу існування єдиних стандартів прав людини, яких повинні дотримуватися всі держави світу, а якщо йдеться про регіональні, — то держави певного регіону»².

С. Серьогіна відносить до базових джерел європейських стандартів Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, прийнятий у 1966 році і чинний для України з 1976 року, який гарантує право на вільні вибори. На її думку, до цих джерел також належать Конвенція про політичні права жінок від 20 грудня 1952 року; Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок від 18 грудня 1979 року, Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 25 грудня 1965 року. У цих міжнародно-правових документах, розроблених у рамках ООН, сфокусовано увагу на неприпустимості дискримінації прав жінок при виборах і будь-якої расової дискримінації. Більше того, держави взяли на себе зобов'язання вживати спеціальних заходів, спрямованих на прискорення встановлення фактичної рівності людей. Таким чином, ці документи встановлюють стандарти рівного виборчого права. Зокрема, у статтях 1 і 2 Конвенції про політичні права жінок зазначено: «Жінкам належить право голосувати на всіх виборах на рівних з чоловіками умовах, без будь-якої дискримінації. Жінки можуть бути обрані на рівних із чоловіками умовах, без будь-якої дискримінації, в усі встановлені національним законом установи, що потребують публічних виборів». У ст. 5 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації закріплено, що «держави-учасниці зобов'язуються заборонити і ліквідувати расову дискримінацію в усіх її формах і забезпечити рівноправність кожної людини перед законом незалежно від раси, кольору шкіри, національного чи етнічного походження, особливо щодо здійснення таких прав: ...політичних прав, зокрема права брати участь у виборах — голосувати і висувати свою кандидатуру — на основі загальноно і рівного виборчого права, права брати участь в управлінні країною...»³.

Документи універсального характеру, присвячені виборам, приймаються не тільки в рамках ООН, а й деякими іншими всесвітніми органі-

¹ Серьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Серьогіна // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2007. — № 1 (7). — С. 38, 39, 40, 41.

² Шамсон Р. Т. Права человека и внутренняя компетенция государств / Р. Т. Шамсон // Московский журнал международного права. — 2003. — № 3. — С. 63—70.

³ Серьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Серьогіна // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2007. — № 1 (7). — С. 40.

заціями. Однією з таких міжнародних організацій є Міжпарламентський Союз. На 154-й сесії його ради, що відбулася 1994 року в Парижі, була прийнята Декларація про критерії вільних і справедливих виборів, а на 161-й сесії ради у 1997 році схвалена Загальна декларація про демократію, у п. 12 якої зазначено: «Ключовим елементом у здійсненні демократії є проведення вільних і чесних виборів через регулярні інтервали часу, які забезпечували б можливість вираження волі народу». До обов'язків держав за даною Декларацією належать: а) вжиття законодавчих та інших заходів з метою забезпечення гарантій прав та інституційних рамок для проведення регулярних справжніх і справедливих виборів; б) встановлення нейтрального, неупередженого і збалансованого механізму організації та проведення виборів; в) повага й додержання прав людини для всіх громадян, які проживають на їх території та на територіях під їх юрисдикцією; г) забезпечення партіям і кандидатам розумних можливостей для презентації своїх виборчих платформ; д) додержання принципу таємного голосування; е) недопущення підкупу чи інших протизаконних дій; є) забезпечення прозорості й зрозумілості всього виборчого процесу; ж) відвернення випадків насильства у ході виборів; з) швидкий та ефективний розгляд скарг, що стосуються виборчого процесу, виборчими органами і судами тощо¹.

На наш погляд, до таких джерел міжнародних виборчих стандартів також належить Декларація Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав «Про засади міжнародного спостереження за виборами і референдумами в державах-учасниках Співдружності Незалежних Держав», прийнята 25 листопада 2008 року. У цій Декларації вперше на рівні міжнародного документа вироблено та закріплено систему принципів міжнародного спостереження за виборами, загальні правила поведінки спостерігачів від міжнародних місій зі спостереження за виборами щодо забезпечення прозорих, чесних і справедливих виборів. До актів загального характеру належить також Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 року.

Ю. Мірошніченко зазначив, що «виборча спадщина Європи спирається на такі п'ять засад виборчого права: загальність, рівність, вільність, таємність і безпосередність. Крім того вибори повинні проводитися регулярно». Ці основоположні засади виборчих прав зафіксовані в базових міжнародних документах з прав людини.

Зокрема, відповідно до ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість:

¹ Серьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Серьогіна // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2007. — № 1 (7). — С. 40.

а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;

б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців;

в) допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби.

Перелічені засади загальноєвропейського досвіду в галузі виборів ще в 1996 році були повністю відображені у ст. 71 Конституції України: «Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення»¹. Однак правозастосовна практика свідчить, що закріплення міжнародних стандартів з виборчих процесів у нормах національного законодавства є недостатньою гарантією їх реалізації. На наш погляд, для забезпечення міжнародних стандартів в Україні необхідними є правильне їх розуміння та дотримання, тобто поведінка всіх суб'єктів виборчих відносин повинна відповідати правилам, викладеним у міжнародних стандартах, які повинні бути втілені на практиці.

Другий, регіональний, рівень європейських виборчих стандартів становлять вимоги міжнародно-правових актів, прийнятих у межах Ради Європи та НБСЕ (ОБСЕ) — найвпливовіших міжнародних організацій Європи. На думку С. Серьогіної, регіональні стандарти мають зазвичай більш конкретний характер порівняно з універсальними (з тими, що зафіксовані в документах, до яких приєдналися держави, розташовані на різних континентах, а в ідеалі можуть приєднатися всі держави світу). Вона вважає, що саме на регіональному рівні простежуються певні неузгодженості українського законодавства з європейськими виборчими стандартами².

Найбільш розгорнуті й детально опрацьовані європейські стандарти виборів викладені в документах, прийнятих Народою з безпеки та співробітництва в Європі. Зокрема, у п. 7 Документа Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЕ з розвитку універсальних виборчих стандартів зазначено, що розумна періодичність проведення

¹ Мірошніченко Ю. Р. Міжнародні стандарти гарантування виборчих прав і свобод громадян у контексті підготовки нового закону про вибори народних депутатів / Ю. Р. Мірошніченко // *Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення* : матер. засідань наук.-практ. семінару з проблем виборчого законодавства України. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. — С. 142.

² Серьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Серьогіна // *Вісник Центральної виборчої комісії*. — 2007. — № 1 (7). — С. 40.

вільних виборів має встановлюватися законом; підрахунок голосів повинен бути чесним, а офіційні результати — опубліковані; закон і державна політика мають забезпечувати проведення виборів в атмосфері свободи й чесності, безперешкодного доступу до засобів масової інформації всіх політичних угруповань та окремих осіб, які беруть участь у виборчому процесі; повинні створюватися належні умови для діяльності політичних партій і рівності їх перед законом та органами влади; кандидати, які отримали необхідну кількість голосів, визначену законом, мають належним чином вступати на посаду та перебувати на ній до закінчення строку своїх повноважень або до їх припинення іншим чином, що регулюється законом¹.

Регіональні міжнародні стандарти викладені також у документах Ради Європи. До таких документів належить Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, яка набула чинності 3 вересня 1953 року. Ця Конвенція закріплює положення, які стосуються реалізації виборчих прав громадян, у тому числі й в Україні, оскільки Конвенція належить і до національного законодавства України. Вона містить норми щодо гарантій на свободу висловлювання думки (ст. 10), свободу зборів та об'єднань (ст. 11), заборони дискримінації (ст. 14), права на вільні вибори (ст. 3 Першого протоколу до Конвенції).

Статтею 3 Першого протоколу до цієї Конвенції встановлено: «Високі Договірні сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом голосування в умовах, які забезпечуватимуть вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу»².

Важливу роль у правильному розумінні та застосуванні положень Конвенції відіграє практика Європейського суду з прав людини. Створений для захисту прав особи, а не для визначення політичної структури держав-учасниць, Європейський суд з прав людини спочатку не розглядав порушення політичних прав. Але з прийняттям Першого протоколу такий розгляд став реальністю. Ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, держави підпадають під юрисдикцію Європейського суду, визнають обов'язковість його рішень і беруть на себе зобов'язання дотримуватися прав людини, які закріплені у Конвенції³.

¹ Сербюгіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Сербюгіна // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2007. — № 1 (7). — С. 41.

² Там само.

³ Юрчук Є. Рішення Європейського суду з прав людини як критерій зовнішньополітичної електоральної легітиматії влади на пострадянському просторі / Є. Юрчук // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2011. — № 2 (21). — С. 56.

Не є винятком у цьому й Україна. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» передбачає адаптацію національного законодавства до вимог Конвенції з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Народний депутат України Ю. Ключковський зазначав, що національне виборче законодавство за роки незалежності України розвивається (за окремими винятками) у бік максимального наближення до європейських демократичних стандартів, що забезпечується тісною співпрацею у цьому напрямі з такими авторитетними інституціями, як Венеціанська Комісія та Бюро з демократичних інституцій і прав людини ОБСЄ. Водночас, слід визнати, що врахування судової практики ЄСПЛ у процесі вдосконалення виборчого законодавства досі було неповним. При цьому необхідно підкреслити, що йдеться не стільки про виконання конкретних рішень ЄСПЛ щодо України, скільки про врахування правових позицій Суду, викладених у рішеннях у різних справах стосовно різних держав. Такі правові позиції мають значну цінність для розуміння справжнього змісту положень Конвенції, а деякі з формулювань Суду необхідно розглядати як принципові доктринальні положення, що істотно впливають на тлумачення багатьох норм як міжнародних документів, так і національного законодавства¹.

На думку Ю. Ключковського, виборчий закон, як правило, складається з трьох основних (хоча різних за обсягом) складових. Перша з них містить виклад змісту й обсягу основних суб'єктивних виборчих прав та основних принципів об'єктивного виборчого права; друга — регулює механізми і процедури позитивної реалізації цих прав і принципів; третя — забезпечує механізми захисту і поновлення цих прав і принципів у разі їх порушення. Правові позиції Суду, будучи узагальненими твердженнями, як правило, стосуються основних принципів демократичних виборів, і в цьому їх велика цінність; водночас, будучи сформульованими у процесі розгляду конкретних справ, позиції Суду мають значення і для належного регулювання процедурних виборчих нормативних положень (тобто другої та третьої складових виборчого закону)².

Отже, Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях шляхом тлумачення конвенційних норм виступає органом правового врегулювання виборчих процесів. Водночас, незважаючи на те, що рішення Європейського суду з прав людини за національним законодавством України є джерелом права, на нашу думку, ці рішення не є нормами права. Тому віднесення їх до національного законодавства є помилкою. З цих рішень необхідно брати до уваги висновки Суду щодо тлумачення конвенцій-

¹ Ключковський Ю. Б. Правові позиції Європейського суду з прав людини та вітчизняне виборче законодавство / Ю. Б. Ключковський // Право України. — 2011. — № 7. — С. 23—32.

² Там само.

них положень та протоколів до Конвенції. Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях розглядає вітчизняне законодавство в аспекті його відповідності Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і дає розширене тлумачення положень останньої. Європейський суд з прав людини не є нормотворчим органом, відтак, його рішення не є нормами права, а тому й не належать до законодавства.

Органи Ради Європи прийняли низку документів, що безпосередньо стосуються організації та проведення виборів. Парламентська Асамблея Ради Європи прийняла такі резолюції: «Про Кодекс належної практики у виборчих питаннях» (№ 1264, 2001); «Про обмеження на діяльність політичних партій у державах-членах Ради Європи» (№ 1308, 2002); «Про звіт рекомендованих норм при проведенні виборів» (№ 1320 та 1595, 2003). Гостра політична криза 2007 року в Україні також отримала відображення у документах Парламентської Асамблеї Ради Європи. Резолюція № 1549 від 19 квітня 2007 року «Про функціонування демократичних інституцій в Україні» відгукнулася на події в Україні низкою важливих положень, зокрема: «дострокові вибори є легітимним демократичним інструментом для обрання та контролю народом влади, що діє від його імені»¹.

Видатним здобутком у підсумку діяльності Венеціанської комісії можна вважати прийняття у 2002 році Кодексу належної практики у виборчих справах, згодом доповненого двома невеликими документами щодо розуміння вимоги стабільності виборчого законодавства та щодо забезпечення гендерної рівності у виборах. Широке порівняльне дослідження питань виборчого права держав-членів Ради Європи було підсумовано у Доповіді про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі (2006 рік). Необхідно також згадати висновок Венеціанської комісії стосовно змін до відомої Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи R(99)15 «Про висвітлення засобами масової інформації передвиборної агітації». Останній документ становить великий інтерес з огляду на детальне висвітлення шляхів розв'язання проблеми поєднання принципів виборчого права (зокрема принципу рівності) із засадою свободи преси як одного з аспектів прояву основної свободи вираження поглядів².

В одному контексті з названими документами, прийнятими Венеціанською комісією, можна зазначити Керівні принципи щодо заборони та розпуску політичних партій та подібних заходів (1999 рік), Рекомендації та доповідь щодо фінансування політичних партій (2001 рік), Керівні принципи та пояснювальна доповідь щодо законодавства про політичні

¹ Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матер. Венеціанської комісії, ОБСЕ/БДПІЛ, ПАРС / за ред. Ю. Ключковського. — К. : ФАДА, ЛТД, 2008. — С. 7.

² Там само. — С. 8.

партії: окремі аспекти (2004) і документ, який поєднує питання політичних партій з проблемою виборчого права, Доповідь про участь політичних партій у виборах (2006 рік). Перелічені документи присвячені складній і різнобічній проблемі правового регулювання діяльності політичних партій як одного з основних інструментів плюралістичної демократії та ключового учасника вільних і демократичних виборів¹.

А. Стрижак відносить до регіональних актів Перший протокол до Європейської конвенції з прав людини від 20 березня 1952 року, Європейську хартію місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, Енцикліку прав людини 1963 року, Американську конвенцію з прав людини від 22 листопада 1969 року, Африканську хартію з прав людини і народів від 26 червня 1981 року, Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі (НБСЕ), підписаний 1 серпня 1975 року в Гельсінкі. Останній документ включає, зокрема, Декларацію принципів взаємовідносин між державами, що фактично визначає стандарти їх міжнародної поведінки і співробітництва, серед яких особливу увагу приділено необхідності дотримання принципів поваги прав людини й основоположних свобод, зокрема свободи думки, совісті, релігії, переконань, а також принципу рівноправ'я та права народів розпоряджатися своєю долею².

С. Сьєогіна виділяє ще й третій рівень європейських стандартів, до яких відносить вимоги, що діють виключно в межах Європейського Союзу, насамперед щодо виборів до Європарламенту³. Правовим регулятором започаткування та діяльності Європейського Союзу є Договір про Європейський Союз, який підписаний 7 лютого 1992 року і набрав чинності 1 листопада 1993 року після його ратифікації всіма державами-членами.

Загальне визначення кола осіб, які беруть участь у голосуванні і наділені правом обирати та бути обраними до Європарламенту, поставлено в пряму залежність від громадянства ЄС. Воно є похідним від національного. Ним володіють усі особи, які перебувають у громадянстві держав-членів. Правом обирати та бути обраним громадяни Союзу наділяються незалежно від місця їхнього проживання на території Союзу. Це означає, що громадянин Франції, який проживає на території Італії і перебуває у громадянстві ЄС, користується правом обирати і бути обраним на тих самих підставах, що й громадяни країни його проживання.

¹ Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матер. Венеціанської комісії, ОБСЕ/БДІПЛ, ПАРЕ / за ред. Ю. Ключковського. — К. : ФАДА, ЛТД, 2008. — С. 9.

² Стрижак А. А. Виборче право в Україні: (історія та сучасність) / А. А. Стрижак. — К. : Логос, 2012. — С. 41—42.

³ Сьєогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Сьєогіна // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2007. — № 1 (7). — С. 43.

На думку С. Серьогіної, оскільки вимоги щодо порядку проведення виборів до Європарламенту стосуються тільки держав-членів ЄС, вони є вимогами «внутрішнього вжитку» і не застосовуються для оцінки виборів поза межами Союзу. Тому вона вважає, що, коли йдеться про відповідність чи невідповідність українських виборів «європейським стандартам», то маються на увазі насамперед вимоги «другого рівня», тобто вимоги, відображені в міжнародно-правових актах регіонального (загальноєвропейського) рівня¹. Однак з такою науковою позицією повністю погодитися не можна. Європейський Союз є прикладом кооперування міжнародної спільноти в єдину спільну групу людей, і стандарти їх перебування в цій групі можуть через принцип верховенства права застосовуватись і в інших країнах, які не є членами Європейського Союзу. Тобто будь-яке більш універсальне та удосконалене врегулювання захисту людини, її прав і свобод (регулятор захисту прав людини) в Європейському Союзі через принцип верховенства права може бути застосовано в іншій країні.

О. А. Вешняков вважає, що міжнародні виборчі стандарти — це зобов'язання держав не тільки надавати особам, які перебувають під їх юрисдикцією, які-небудь визначені свободи і права на участь у вільних справедливих легітимних і періодичних виборах, а й не зазіхати на такі права і свободи, а також здійснювати відповідні заходи щодо їх реалізації. У виняткових випадках допускаються ті чи інші обмеження цих прав і свобод, які оговорюються в окремих стандартах².

Виходячи з наведених наукових поглядів і положень міжнародно-правових актів вважаємо, що міжнародні стандарти захисту виборчих прав громадян становлять систему правил і принципів, які встановлені у прийнятих відповідними міжнародними інституціями документах (актах) щодо підготовки, проведення виборів, визначення їх результатів, гарантують демократичний розвиток держави та основні права і свободи адміністративного та судового контролю за виборами, спрямовані на захист людини і громадянина та визнані міжнародною спільнотою мінімальним взірцем оптимального устрою суспільного і державного життя.

Отже, з цієї дефініції випливає, що міжнародним стандартам захисту виборчих прав громадян властиві такі основні ознаки:

- це правила та принципи, викладені в документі (акт);
- це документ, який, на нашу думку, може бути лише нормативним за змістом;

¹ Серьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Серьогіна // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2007. — № 1 (7). — С. 43.

² Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учеб. для вузов / отв. ред. : доктор юрид. наук А. В. Иванченко. — М. : НОРМА, 1999. — С. 133.

— це письмовий акт-документ, в якому закріплені правила та принципи щодо прав та обов'язків суб'єктів виборчих правовідносин;

— це правила та принципи, які мають бути мінімальним взірцем урегулювання відносин щодо підготовки, проведення виборів, визначення їх результатів та адміністративного і судового контролю за виборами;

— спрямованість цих правил і принципів має гарантувати демократичний розвиток держави та основні права і свободи людини і громадянина;

— цей документ має бути прийнятий уповноваженим на це міжнародним органом.

Однак, визначивши дефініцію міжнародних виборчих стандартів на підставі дослідження наукових поглядів щодо цієї проблематики, вважаємо, що вона не повною мірою відображає сутність міжнародних стандартів захисту виборчих прав людини, оскільки не охоплює основний принцип, яким мають бути пронизані всі міжнародні стандарти щодо захисту прав людини, у тому числі й виборчих прав, — це принцип верховенства права, який визнаний і діє в Україні (ч. 1 ст. 8 Конституції України).

Поряд з міжнародними стандартами щодо захисту людини, її прав і свобод, на наш погляд, необхідно дотримуватися й суверенних стандартів країни, в тому числі й України, щодо такого захисту. На думку В. Чурова, реалізація основних демократичних принципів при формуванні державної влади в кожній окремій країні повинна здійснюватися з урахуванням національних, географічних, історичних, політичних і економічних особливостей. Тобто демократія як конкретний процес формування державної влади є, безумовно, суверенною¹.

С. Серьогіна вважає, що активне та пасивне виборче право, передбачені ст. 3 Протоколу № 1, не є абсолютними і держави користуються певним полем розсуду щодо встановлення відповідних обмежень, які, однак, не можуть бути такими, що порушують саму сутність цих прав. Стандарт правомірності обмежень при цьому має відповідати загальному стандарту: 1) обмеження не повинні обмежувати право такою мірою, яка б порушувала саму сутність права та позбавляла його ефективності; 2) обмеження мають переслідувати правомірну мету; 3) обрані засоби повинні бути пропорційними такій меті².

Отже, у врегулюванні виборчих правовідносин та розгляді виборчих прав також присутній принцип суверенності, в якому закріплені правила, що є надбанням суверенної держави та не суперечать міжнародним стандартам щодо захисту людини, її прав і свобод.

¹ Чуров В. Стандарти демократії та реалії її впровадження / В. Чуров // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2011. — № 1 (20). — С. 44.

² Серьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Серьогіна // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2007. — № 1 (7). — С. 41.

1.4. Адміністративне судочинство як фактор глобалізації захисту прав людини

Одним із пріоритетних напрямків світового розвитку у XXI столітті є глобалізація, яка поєднує особливості національних, регіональних та інтернаціональних інтересів, змінює їх зміст та значення, визначає нові можливості економічного та соціального зростання, забезпечення прав людини, стимулює розвиток різних країн, домінування одних із них над іншими, провокує економічні та політичні кризи в окремих регіонах планети.

Більшість процесів, що відбуваються у світі, поступово стають транснаціональними, загальними, глобальними. Глобалізація перетворилася на найпотужнішу та найвпливовішу економіку, технічну, правову, політичну та інформаційно-культурну реальію, яка змінює міжнаціональні, міжконфесійні та міжкультурні зв'язки і по-новому організовує життєвий простір людства. Тому глобальні процеси, які відбуваються у світі, потребують детального наукового осмислення та вивчення, особливо в аспекті основних напрямків глобалізації механізмів захисту прав і свобод людини і громадянина.

Питанням глобалізації присвячено багато наукових праць, зокрема, проблеми глобалізації досліджували такі науковці: М. М. Антонович, Л. С. Леонова, К. П. Петров, М. І. Сазонов, А. І. Уткін, М. О. Чешков та інші.

Глобалізація — це процес концентрації управління виробничими силами людства. Якщо простіше, то до глобалізації народності, племена жили так, як вважали за потрібне. Об'єднання племен, населених пунктів і було першою глобалізацією. Підпорядкування народів, держав, завоювання ринку також є глобалізацією. Уся історія людства — це постійна глобалізація...¹.

Після вивчення наукових праць і висновків про глобалізацію в основному складається негативне враження щодо цього явища, оскільки воно за своєю внутрішньою сутністю має магічний, завойовницький характер. І це відбувається шляхом маніпуляцій.

Однак ми хочемо висвітлити позитивний бік глобалізації, який полягає у запозиченні та поширенні способів ефективного захисту прав людини в контексті глобалізації такого захисту.

Необхідність дослідження прав людини в контексті глобалізації викликана тим, що в умовах, коли Україна досить часто піддається критиці з боку міжнародних організацій за порушення прав людини, особливо актуальним є дослідження основних напрямків глобалізації системи захисту прав людини і громадянина. Для правильного та повного розуміння цього явища необхідно звернутися до його понятійного апарату,

¹ Петров К. П. Глобализация [Електронний ресурс] / К. П. Петров. — Режим доступу : <http://www.gejzer.ru/global.php>.

а саме визначити, що таке адміністративне судочинство, глобалізація та захист прав людини з точки зору їх доктринального тлумачення.

Адміністративне судочинство — це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України. Завданням цього судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень¹.

Складність, стрибкоподібність і динамічність процесів глобалізації, її впливів на державну і правову політику, необхідність і доцільність у цих умовах передбачення варіантів подальшого розвитку світових і національних подій передбачає їх адекватне наукове осмислення. Глобалізація — термін, що запозичений з англійської мови та походить від лат. *globus* — куля, земна куля, глобус. Від цього слова утворено прикметник «глобальний», англ. *global* — той, який стосується земної кулі: світовий, планетарний. Від слова *global* утворено дієслово *globalize* — перетворювати певне явище на глобальне, «глобалізувати», — а також іменник *globalization* — перетворення певного явища на світове, на таке, що стосується всієї Земної кулі².

Можна визначити, що глобалізація захисту прав людини — це вироблення у світі єдиних, універсальних підходів, способів та механізмів щодо захисту прав людини та поширення їх на всій території Земної кулі. При цьому права людини, які підлягають захисту, повинні бути єдиними (уніфікованими).

Судово-правова реформа, що відбувається в Україні, передусім націлена на підвищення ефективності механізму судового захисту законних прав та інтересів людини. Відповідно до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Зі ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України випливає, що право на судовий захист адміністративним судом гарантується кожному.

¹ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35—36.

² Глобалізація: матеріали з Вікіпедії — вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/>.

На наш погляд, адміністративне судочинство в Україні є частиною загального процесу глобалізації адміністративного судочинства, яке впевнено розвивається у світі з метою уніфікованого захисту прав людини. Тобто в даному аспекті ми повинні розглядати глобалізацію як світовий процес впливу на сферу прав людини через призму універсальності цих прав. Оптимальним визначенням глобалізації у сфері прав людини може бути визнання універсального статусу прав людини, закріплення прав і свобод людини та їх захисту на міжнародному рівні. Людство давно усвідомило необхідність закріплення основних прав людини з метою їх забезпечення всіма державами світу¹. Тобто адміністративне судочинство в Україні не тільки є частиною (елементом) глобалізації адміністративного судочинства в Європі, світі, а ще й через адміністративне судочинство України відбувається глобалізація в Україні застосування міжнародних стандартів і міжнародного права щодо захисту прав і свобод людини.

У зв'язку з глобалізацією прийнято низку важлих міжнародно-правових актів, серед яких Загальна декларація прав людини 1948 року, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 року, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 року та багато інших універсальних і регіональних міжнародно-правових документів у сфері прав людини.

Великий масив міжнародних правових актів щодо захисту прав людини трансформується та імплементується в національне законодавство України, у зв'язку з чим ці міжнародні акти ратифікуються Верховною Радою України або приймаються нові закони, в яких відображаються і закріплюються універсальні права людини та механізми їх захисту. Серед останніх прийняті Верховною Радою України закони: «Про протидію торгівлі людьми»; «Про безоплатну правову допомогу»; «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»; «Про біженців та осіб, які потребують додаткового та тимчасового захисту» тощо. Тобто глобалізація прав людини відбивається у системі права України — певні стандарти прав людини в Україні запроваджено на міжнародному рівні, і тепер нагальним питанням є їх гарантування, реалізація та захист.

В основному модель системи адміністративних судів і принципів започаткування адміністративного судочинства в Україні запозичена з Німеччини та Франції. Однак, і це обнадійливий факт, в умовах глобалізації окремі аспекти судочинства є українськими. Тобто незважаючи на глобалізацію, на універсальність стандартів судового захисту прав, свобод та інтересів людини в Україні, виходячи з національних традицій, звичаїв, правової системи, наукових досліджень, судової практи-

¹ Глобалізація: матеріали з Вікіпедії — вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/>.

ки, збереглися або започатковані свої підходи до розв'язання окремих проблем забезпечення захисту прав, свобод та інтересів людини у сфері публічно-правових відносин, які не суперечать і не поступаються міжнародним¹.

Вважаємо, необхідно зупинитися на одному з інтегрованих принципів щодо захисту прав людини — принципі доступності до адміністративного суду та дотримання цього принципу в Україні. Частиною 1 ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб². Тобто ця норма є загальною і встановлює право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або має місце інше ущемлення прав і свобод. Ця норма зобов'язує суди приймати заяву до розгляду навіть у разі відсутності в законі спеціального положення про судовий захист.

Відмова суду в прийнятті позовних заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам, є порушенням права на судовий захист, яке відповідно до ст. 64 Конституції України не може бути обмежене³. Реалізуючи право на судовий захист, звертаючись до суду, особа зазначає в позові власне суб'єктивне уявлення про порушене право чи охоронюваний інтерес та спосіб його захисту.

У розвиток доступності до судового захисту відповідно до ч. 2 ст. 105 КАС України письмова позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позовної заяви, наданого судом. Тобто в адміністративному суді кожному громадянину, а також іноземцю чи особі без громадянства забезпечено право на отримання бланка позовної заяви для її заповнення та подання до суду.

На забезпечення принципу доступності до суду за приписами ч. 2 ст. 105 КАС України на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви.

Однак доступність до суду не залежить від того, чи розташовано приміщення суду «по-сусідству» із заявником, або від того, що особа має можливість «переступити через поріг» до суду. На наш погляд, головне, що визначає доступність до суду, — це справедливе розв'язання спору, а в разі сумнівів у цьому — право особи на оскарження такого рішення до судів вищих інстанцій.

¹ Смокович М. І. Адміністративне судочинство як фактор глобалізації захисту прав людини / М. І. Смокович // Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»: зб. наук. праць. — К.: НАУ, 2012. — № 2 (23). — С. 65—69.

² Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.

³ Там само.

Глобалізація адміністративного судочинства в Україні полягає в застосуванні адміністративними судами практики Європейського суду з прав людини, особливо щодо спорів стосовно соціальних виплат; видається несправедливим, коли базовими законами України встановлено, що певні категорії громадян мають право на отримання соціальних виплат у певних розмірах, а бюджетним законодавством ці розміри зменшені за відсутністю коштів.

Треба зазначити, що глобалізація певною мірою відрізняється від «інтернаціоналізації», якій здебільшого властивий еволюційний розвиток різноманітних зв'язків на міжнаціональному рівні, тоді як глобалізація припускає їх стрибкоподібний розвиток у масштабах усього світу й відповідний вплив на національні структури. З цього приводу Європейський суд з прав людини у справі «Кечко проти України» зазначив (п. 26), що Суд не приймає аргумент Уряду України щодо бюджетних асигнувань, оскільки органи державної влади не можуть посылатися на відсутність коштів як на причину невиконання своїх зобов'язань¹.

Хоча, водночас, Суд зауважує, що в межах свободи дій держави слід визначити, які надбавки виплачувати своїм працівникам з державного бюджету. Держава може вводити, призупиняти чи закінчувати виплату таких надбавок, вносячи відповідні зміни до законодавства. Однак якщо чинне правове положення передбачає виплату певних надбавок і дотримано всі вимоги, необхідні для цього, органи державної влади не можуть свідомо відмовляти у цих виплатах, доки відповідні положення є чинними.

Застосування практики Європейського суду з прав людини є однією зі складових застосування принципу верховенства права при розв'язанні адміністративних спорів.

Тому незважаючи на норми бюджетного законодавства, якими в окремих випадках обмежені права громадян на соціальні виплати, розміри останніх, на сьогодні адміністративні суди через призму рішень Європейського суду з прав людини застосовують приписи базових соціальних законів, якими ці права надані громадянам України.

Відповідно до п. 8 ч. ст. 129 Конституції України основними засадами судочинства є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом².

Звідси, шляхом застосування одного з прийомів тлумачення — від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, впливає правовий припис, що в разі якщо законом встановлено, що рішення су-

¹ Європейський суд з прав людини : рішення від 8 листопада 2005 року (справа «Кечко проти України») [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=974_025.

² Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.

ду не оскаржується, то за Конституцією України це є конституційним, оскільки Конституція України допускає таке правове становище.

Європейський суд з прав людини у справі «Гурепко проти України» (Рішення від 8 квітня 2010 року) щодо притягнення Гурепка до адміністративної відповідальності і позбавлення його можливості апеляційного оскарження рішення суду першої інстанції, вказав на порушення Україною у даному разі права на апеляційне оскарження, а саме п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і ст. 2 Протоколу № 7 до Конвенції¹. Тобто особу притягнули до адміністративної відповідальності в Україні, позбавивши її можливості оскаржити рішення в апеляційному порядку, і Європейський суд з прав людини зафіксував порушення такого права щодо Гурепка в нашій країні.

Незважаючи на таку правову позицію Європейського суду з прав людини та конвенційні приписи Верховна Рада України Законом України від 7 липня 2010 року «Про судоустрій і статус суддів» внесла зміни до КАС України, доповнивши його статтею 171², відповідно до ч. 2 якої рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточними і оскарженню не підлягають².

Тобто після ухвалення рішення Європейського суду з прав людини внесено зміни, які не суперечать Конституції України, але не відповідають правовій позиції Європейського суду з прав людини, а отже, й Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, щодо належного судового захисту та апеляційного оскарження рішень суду першої інстанції.

У зв'язку з такою колізією судова практика в адміністративних судах є неоднаковою, але здебільшого адміністративні суди забезпечують правом на апеляційне оскарження, незважаючи на те, що в Кодексі адміністративного судочинства України зазначено, що постанови адміністративних судів першої інстанції у вказаних вище справах не підлягають оскарженню. При цьому адміністративні суди виходять з конвенційних прав та практики Європейського суду з прав людини. Такий підхід свідчить про глобалізацію в адміністративному судочинстві принципу справедливості та уніфікованих механізмів правозастосування.

Відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів держав-

¹ Європейський суд з прав людини : рішення від 8 квітня 2010 року (справа «Гурепко проти України») [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pozovna.com.ua/rishennia-europeyskogo-sudu-z-prav-lyudini/109-gurpeka-vs-ukraine.html>.

² Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35—36.

ної влади, посадових і службових осіб¹. Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Тобто після розгляду справи національними судами України громадянин, іноземець чи особа без громадянства мають право звернутися до Європейського суду з прав людини.

За п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України заява про перегляд судових рішень в адміністративних справах може бути подана виключно з мотивів встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом². Тобто після отримання позитивного рішення Європейського суду з прав людини, яке є підставою для перегляду рішення касаційного суду (Вищого адміністративного суду України), особа має право звернутися із заявою до Верховного Суду України про перегляд рішення суду касаційної інстанції у її справі. У разі задоволення заяви та скасування рішення суду касаційної інстанції Верховний Суд України може прийняти нове рішення по суті позовних вимог, але вже з урахуванням правової позиції Європейського суду з прав людини.

Таким чином, доходимо висновку, що шляхом глобалізації адміністративного судочинства та захисту прав людини в Україні в аспекті доступності до судового захисту, захисту прав людини, забезпечення конвенційного права на судовий захист у нашій державі створено все необхідне: система адміністративних судів; адміністративне судочинство, що керується принципом верховенства права; механізми та способи правозастосування з урахуванням практики Європейського суду з прав людини; уніфікований перелік прав і свобод людини; гарантії та інструментарії реалізації цих прав.

Однак є й негативні прояви глобалізації — у зв'язку із започаткуванням в Україні адміністративного судочинства виникла проблема з визначенням поняття адміністративного договору.

У Німеччині — це публічно-правовий договір, інколи як синонім використовується поняття «управлінський (адміністративний) договір», у Франції — адміністративний контракт, в Естонії — адміністративний договір. У Латвії договір публічного права є широким поняттям, яке охоплює договори про співпрацю, адміністративні договори, договори делегування, договори про участь.

У Німеччині до змісту адміністративного договору входить зміст відповідного адміністративного акта, який повинен прийняти орган влади

¹ Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.

² Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35—36.

перед укладенням адміністративного договору. Отже, цим повністю нівелюється волевиявлення сторони в договорі, щодо якої має бути застосований адміністративний акт. На наш погляд, оскільки зміст адміністративного акта є змістом адміністративного договору, то цей договір виключає волевиявлення, а умовами цього договору є лише права та обов'язки сторін щодо виконання цього акта.

У Франції до адміністративних договорів (контрактів) належать багато видів угод, але їх обов'язковою умовою є наявність як однієї з двох сторін суб'єкта публічного права або одна із сторін має діяти на користь суб'єкта публічного права. Судова практика свідчить, що до таких договорів належать усі договори з використанням коштів з державного бюджету, договори про делегування функцій публічних послуг, договори про використання державного майна, контракти з державними службовцями.

В Естонії адміністративний договір регулює адміністративно-правові відносини. В основному — це договори делегування публічних функцій, передання повноважень публічної влади іншим особам, якщо таке передбачено законодавством.

У Латвії адміністративний договір — це угода між публічною і приватною особами про встановлення, зміну, припинення або констатацію адміністративних відносин.

Аналіз викладеного показує, що в європейських країнах відсутнє уніфіковане поняття адміністративного договору, підстав та умов його укладення, прав та обов'язків сторін у цьому договорі. Хоча в окремих випадках існує чітке законодавче визначення адміністративного договору, в інших випадках його слід визначати за певними ознаками.

Проблема визначення поняття адміністративного договору в науці досліджується давно. Є дуже багато наукових праць з цього приводу, відповідних наукових висновків, бачень сутності, критеріїв та ознак адміністративного договору. Однак в Україні не приживається поняття адміністративного договору та його розуміння.

У зв'язку з цим намагання української науки та законодавця запозичити удосконалене, єдине правильне визначення поняття адміністративного договору з інших країн є безперспективним, хоча такий спосіб обрання варіанта визначення адміністративного договору будь-якої країни, звісно, є найпростішим. В Україні з моменту започаткування адміністративного судочинства напрацьовано судову практику щодо розгляду спорів, пов'язаних з укладенням, виконанням та розірванням адміністративних договорів, і з цього приводу є чимало наукових праць, тому необхідно на науковому рівні розробляти та удосконалювати своє національне визначення поняття адміністративного договору, яке б стало для інших країн взірцем.

На наш погляд, Україна в умовах глобалізації адміністративного судочинства і адміністративного права повинна відстоювати своє наукове та практичне розуміння поняття адміністративного договору, хоча, мож-

ливо, це є елементом антиглобалізації. Однак українська правнича наука та судова практика мають право на свої дослідження та висновки. Природа прав людини є універсальною, однак вона певною мірою обумовлюється культурою, своїми надбаннями та звичаями.

Глобалізація адміністративного судочинства та захисту прав людини в Україні стала надбанням українського народу завдяки його глобалізації у світі. Вищевикладене висвітлює лише окремий аспект глобалізації, яка значно більша за обсягом як у галузі судочинства, захисту прав людини, так і в інших галузях правовідносин і державотворення. На сьогодні глобалізація адміністративного судочинства та уніфікація захисту прав людини триває не тільки в Україні, а й в інших країнах світу, в тому числі у пострадянських країнах¹.

Так, 13 вересня 2011 року в м. Ташкенті за фінансування Європейського Союзу та програмою, реалізованою Європейською комісією за демократію через право (Веніціанська комісія) відбулася Міжнародна науково-практична конференція «Адміністративне законодавство і процес: сучасний стан та завдання подальшої демократизації», на якій обговорювалися проблеми та питання реформи адміністративного права в Узбекистані.

Необхідно виробити систему універсальних прав людини, їх уніфікувати та запропонувати людству чіткі інструментарії гарантованого забезпечення реалізації цих прав. Водночас, вважаємо, що глобалізація адміністративного судочинства та захисту прав людини як дефініція не є абсолютним явищем, вона може розвиватися, змінюватися, запозичати інші, більш досконалі, інструменти та способи захисту прав людини. На наш погляд, глобалізація захисту прав людини як явище є позитивним феноменом, сприятиме мирному, справедливому, рівноправному існуванню людства на Земній кулі.

1.5. Висновки

1. Виборчий процес як одна з процедур, що забезпечує належну організацію публічної влади (здійснювану як через державні органи, так і через органи місцевого самоврядування), є проявом реалізації абсолютної процедурної справедливості в правовій системі держави. Вибори забезпечують легітимацію публічної влади за процедурою: публічна влада вважається авторитетною через те, що вона сформована за певною, визнаною суспільством, процедурою. Дотримання норм, що встановлюють процедуру формування органів державної влади і місцевого самоврядування, є передумовою довіри населення до влади.

¹ Смокович М. І. Адміністративне судочинство як фактор глобалізації захисту прав людини / М. І. Смокович // Юридичний вісник «Повітряне і космічне право» : зб. наук. праць. — К. : НАУ, 2012. — № 2 (23). — С. 65—69.

2. Принцип верховенства права, зокрема, вимагає, щоб: 1) наділення вищих органів держави владними повноваженнями відбувалось відповідно до чітко визначеної процедури; 2) гарантування учасникам такої процедури можливості оскаржити порушення їх прав до суду.

3. Вимоги процедурної справедливості і принципу верховенства права отримали втілення в концепції належного урядування (good governance), сутність якої полягає у розробці і встановленні процедур, які б гарантували належну реалізацію прав, свобод і законних інтересів громадян у відносинах з органами публічної влади. Концепція належного урядування виходить з того, що основним критерієм демократичного функціонування публічної адміністрації є народний суверенітет — залежність формування виконавчих органів влади від волевиявлення народу, індикатором якого виступають чесність і справедливість виборів. Упровадження концепції належного урядування має за основну мету створення організаційних передумов реалізації прав людини, у першу чергу політичних прав.

4. Хоча саме на державу покладено обов'язок організації та проведення виборів (тобто обов'язок позитивних дій), виборчі права слід визнати правами першого покоління (тобто правами, заснованими на ідеї негативної свободи). Це пояснюється тим, що вказаний обов'язок держава бере на себе не за своїм вільним рішенням, а у силу свого прагнення відповідати статусу соціальної держави (забезпечувати право на пенсії, на допомогу у випадку безробіття, на безкоштовну освіту тощо). Обов'язок проводити періодичні, загальні, рівні вибори покладено на державу самим характером організації публічної влади. Відмовитися від його виконання вона не може, оскільки це призведе до втрати її конститутивних ознак. Функції держави з організації виборчого процесу за своїм характером є делегованими. Народ прямо уповноважує державу (встановлюючи при цьому контроль з боку громадянського суспільства за виконанням даного обов'язку) на проведення виборів. Вважаємо, що саме в цьому — головна відмінність будь-якого права, що належить до першого покоління прав людини, від прав другого покоління: забезпечення реалізації останніх є вільним рішенням держави взяти на себе відповідні зобов'язання, а забезпечення реалізації прав першого покоління — обов'язок, покладений на державу поза її волею. Як вбачається, традиційна характеристика прав першого покоління як негативних не може повністю пояснити їх природу, оскільки будь-якому праву людини кореспондує відповідний обов'язок держави, у тому числі з гарантування їх реалізації. Саме тому вказаний поділ на негативні та позитивні права набуває все більш умовного характеру.

5. Важливою гарантією реалізації виборчих прав громадян, що є необхідним елементом концепції належного урядування, є механізм їх судового захисту, центральне місце в якому належить органам адміністративної юстиції.

6. Принцип народного суверенітету покладено в основу ієрархічної побудови системи нормативно-правових актів у правовій системі держави. Закон як вираз волі народу через безпосередньо обраних представників має пріоритет перед будь-яким іншим нормативно-правовим актом.

7. Міжнародний стандарт не є неапробованим відкриттям, оскільки він формується за уже узагальненою практикою, з якої консенсусом вибирається найкраще та удосконалене правило, що визнається міжнародним стандартом і підлягає дотриманню та реалізації всіма. Важливим також є те, що міжнародний стандарт є незнижуваним мінімумом — він може змінюватися лише в бік посилення захисту людини, її прав і свобод.

Міжнародні стандарти оскарження порушень виборчого законодавства та розгляду виборчих спорів — це встановлені міжнародним уповноваженим органом рекомендаційні правила (регулятори) щодо оскарження порушень виборчого законодавства та розгляду виборчих спорів адміністративними судами. Тобто це — правові норми, в яких передбачені принципи і правила щодо належної підготовки, проведення виборів та визначення їх результатів, у тому числі й належного контролю за цим процесом. Ці правила повинні бути прийняті уповноваженим органом.

8. Закріплення міжнародних стандартів з виборчих процесів у нормах національного законодавства є недостатньою гарантією їх реалізації. Основною умовою забезпечення міжнародних стандартів в Україні є правильне їх розуміння та дотримання, тобто поведінка всіх суб'єктів виборчих відносин повинна відповідати міжнародним стандартам, які мають бути втілені на практиці. Поряд з міжнародними стандартами щодо захисту людини, її прав і свобод необхідно дотримувати й суверенні стандарти країни, в тому числі й України, щодо такого захисту, оскільки реалізація основних демократичних принципів при формуванні державної влади в кожній окремій країні повинна здійснюватися з урахуванням національних, географічних, історичних, політичних і економічних особливостей.

9. Шляхом глобалізації адміністративного судочинства та захисту прав людини в Україні в аспекті доступності до судового захисту, захисту прав людини, забезпечення конвенційного права на судовий захист у нашій державі створено все необхідне: система адміністративних судів; адміністративне судочинство, яке керується принципом верховенства права; механізми та способи правозастосування з урахуванням практики Європейського суду з прав людини; уніфікований перелік прав і свобод людини; гарантії та інструментарії реалізації цих прав.

Розділ 2

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ ЯК ЕЛЕМЕНТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАРОДОВЛАДДЯ В УКРАЇНІ

2.1. Механізм захисту виборчих прав громадян: інституційний аспект

Права людини разом із демократією та верховенством права належать до основних цінностей сучасності. Концепція прав людини, втілена в Загальній Декларації прав людини (ООН, 1948 рік), виходить з того, що визнання гідності, яка властива всім членам людської сім'ї, і рівних та невід'ємних прав людини є основою свободи, справедливості та загального миру. Особливого значення в умовах побудови конституційної демократії набуває реалізація громадянами своїх конституційних прав обирати і бути обраними до органів державної влади і органів місцевого самоврядування, адже про розвиток демократії у країні свідчить не лише рівень збалансованості гілок влади у функціональному плані та завданнях, а й ефективність механізму захисту виборчих прав громадян. Перетворення народовладдя з формального атрибуту держави на реальний політичний суспільно-правовий інститут, яким встановлюється право народу на вільне волевиявлення й забезпечуються легітимність, стабільність, поступовість і наступність його влади, надзвичайно актуалізувало проблему механізму захисту виборчих прав громадян¹. Відсутність відповідних гарантій робить неможливою практичну реалізацію прав людини, позбавляє особу правових інструментів захисту своїх порушених, невізнаних чи оспорюваних прав, зводить права людини до декларації. Саме за допомогою виборчих прав визначається місце людини в політичній системі, забезпечується можливість її участі у здійсненні державної влади, гарантуються блага політичної свободи і демократії².

¹ Циверенко Г. П. Адміністративно-правове забезпечення здійснення народного волевиявлення в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г. П. Циверенко ; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2011. — С. 5.

² Смирнова М. А. Международно-правовые основы защиты избирательных прав человека и гражданина в современной России / М. А. Смирнова // Юристы-Правоведь. — 2008. — № 6. — С. 25—31.

Гарантованість прав і свобод — це своєрідний зовнішній механізм обмеження влади, яка завжди прагне до саморозширення і посилення своєї присутності в усіх сферах людського життя¹. Для ефективного здійснення прав і свобод в реальному житті необхідний стійкий до будь-яких порушень і негативних внутрішньодержавних впливів дієвий механізм гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

У кожній демократичній державі права і свободи людини і громадянина здійснюються не тільки шляхом застосування системи нормативно-правових, а й за допомогою організаційно-правових (інституційних) гарантій. Навіть за наявності у суспільстві прогресивної, такої, що відповідає світовим стандартам, добре налагодженої правової системи і системи прав і свобод людини і громадянина, їх реалізація може не відбутися або бути малоефективною, якщо органами державної влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, громадськими організаціями не проводитиметься спеціальна організаційна робота із забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Це загальна та неодмінна умова реальності прав і свобод людини і громадянина². Саме тому держава, з одного боку, створює систему правових норм, які регламентують порядок реалізації виборчих прав громадянами, закріплює правові принципи та юридичну відповідальність, а з іншого — створює систему відповідних державних органів, на які покладає обов'язок здійснювати захист таких прав.

Права і свободи людини і громадянина є складною правовою категорією. Держава повинна не тільки проголошувати їх, а й сприяти реалізації, захисту цих прав. Будь-яке право передбачає законну можливість його захисту, який надає держава. Людина може в повному обсязі скористуватися наданим йому правом, лише будучи впевненою, що за необхідності матиме можливість його захистити³.

Під державним захистом прав і свобод розуміється спрямована на такий захист діяльність усіх гілок державної влади — законодавчої, виконавчої, судової. Кожна з них, діючи самостійно, повинна, водночас, докладати зусиль, щоб надані громадянам права і свободи не залишалися тільки на папері, а були захищені в реальності. На практиці це означає, що всі органи держави відповідно до своєї компетенції зобов'я-

¹ Гусева А. Л. Механизм защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в РФ: к постановке проблемы. / А. Л. Гусева // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — 2010. — № 1. — С. 60—62.

² Фролов Ю. М. Економічні права та свободи людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ю. М. Фролов. — К., 2004. — С. 160.

³ Кубелун А. Н. Защита избирательных прав граждан на муниципальном уровне / А. Н. Кубелун ; под ред. Е. С. Шугриной. — М. : РИОР ; ИНФРА-М, 2013. — С. 3.

зані вживати заходів щодо забезпечення дотримання та здійснення прав і свобод.

На думку професора В. Д. Зорькіна, «виконання державою відповідних зобов'язань не тільки потребує наявності необхідних соціально-економічних і політичних умов, що забезпечують реалізацію прав і свобод людини і громадянина, а й передбачає функціонування державно-правового механізму, призначеного для попередження порушень у цій сфері, а також відновлення прав і свобод у випадках їх порушення». В Україні він створений, діє і послідовно розвивається, гарантуючи кожному можливість вдатися до доступних засобів захисту прав і свобод. При цьому механізм державного захисту прав і свобод включає не тільки діяльність власне державних органів та їх посадових осіб. Наприклад, важливу роль у реалізації даної конституційної гарантії відіграють органи місцевого самоврядування, які організаційно не входять до системи органів державної влади. Тим не менш, на місцевому рівні вони, у взаємозв'язку з державними органами, також здійснюють повноваження щодо захисту і відновлення прав і свобод людини і громадянина¹.

Серед юридичних гарантій прав людини традиційно вирізняють національні та міжнародні. Згідно з офіційною термінологією, прийнятою в системі ООН, до національних інститутів зі сприяння захисту прав людини (скоріше національних правозахисних інституцій) належать внутрішньодержавні спеціалізовані правозахисні структури, що відповідають Паризьким принципам, затвердженим у 1993 році резолюцією 48/134 Генеральної Асамблеї ООН². На національному рівні такими гарантіями виступають передусім правові процедури реалізації прав людини, що базуються на основоположних процесуальних правах: праві знати свої права і обов'язки; праві на юридичну допомогу, в тому числі безкоштовну; праві на судовий захист; праві на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб; праві на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої їх незаконною діяльністю; а також передбачають юридичну відповідальність за порушення чи обмеження прав людини; презумпцію невинуватості;

¹ Морозова Е. В. Механизм реализации конституционной гарантии государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации / Е. В. Морозова // Пробелы в российском законодательстве. — 2010. — № 4. — С. 54—56; див. також: Пушкіна О. В. Конституційний механізм забезпечення прав людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Пушкіна ; Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. — Х., 2008. — 48 с.

² Чуксина В. В. Национальные институты по содействию и защите прав человека как механизм конструктивного взаимодействия государства и гражданского общества / В. В. Чуксина // Сибирский юридический вестник. — 2012. — № 3. — С. 34—41.

заборону зворотної дії закону, що встановлює або посилює юридичну відповідальність за правопорушення; заборону бути двічі притягнутим до юридичної відповідальності за одне й те саме правопорушення тощо.

До системи організаційно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина, що складають інституційний механізм захисту, традиційно включаються такі суб'єкти: 1) держава; 2) Верховна Рада України; 3) Президент України; 4) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; 5) Конституційний Суд України; 6) суди загальної юрисдикції; 7) прокуратура; 8) Кабінет Міністрів України, інші центральні та місцеві органи державної виконавчої влади (перш за все, в аспекті виборчих прав, йдеться про виборчі комісії); 9) органи місцевого самоврядування; 10) органи міжнародних організацій, юрисдикцію яких визнає Україна; 11) адвокатура; 12) політичні партії, громадські організації, професійні спілки тощо; 13) засоби масової інформації.

Частина 2 ст. 3 Конституції України встановлює, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. У ч. 4 ст. 15 Конституції України передбачено, що держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України¹.

Таким чином, саме держава виступає головним гарантом захисту прав і свобод людини та громадянина в цілому, і як наслідок — виборчих прав громадян зокрема. У першу чергу держава забезпечує юридичну фіксацію права обирати і бути обраним. Однак однієї фіксації недостатньо, щоб забезпечити реальне гарантування виборчих прав. Держава зобов'язана проводити правову, економічну, ідеологічну політику, спрямовану на втілення гарантованих прав на практиці. Виборчі права, зазначає А. Н. Кубелун, належать до складних категорій прав. У широкому сенсі під ними необхідно розуміти комплекс усіх прав, які можуть бути реалізовані при використанні форм безпосередньої демократії — проведенні виборів і референдумів². Визнавши та закріпивши низку виборчих прав у Конституції України, держава взяла на себе зобов'язання щодо створення всіх необхідних умов для їх забезпечення.

М. С. Матейкович виділяє такі способи захисту виборчих прав: 1) самозахист; 2) державний захист; 3) муніципальний захист; 4) громадський захист; 5) міжнародний захист³. У свою чергу, А. П. Сергєєв нази-

¹ Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.

² Кубелун А. Н. Зазнач. праця. — С. 3.

³ Матейкович М. С. Защита избирательных прав граждан Российской Федерации: проблемы теории и практики : дис. ... доктора юрид. наук / М. С. Матейкович. — Тюмень, 2003. — С. 167.

ває два способи захисту: юрисдикційний і неюрисдикційний¹. О. Н. Дороніна і А. Р. Акчурин виділяють лише судовий і досудовий способи захисту виборчих прав громадян². Аналіз наукових досліджень дозволяє дійти висновку, що об'єкт правовідносин із захисту виборчих прав громадян постійно перебуває в науково-дослідницькому цеху з метою удосконалення та уніфікації процесу захисту виборчих прав.

Російська вчена А. Н. Кабелун пропонує таку кваліфікацію способів захисту виборчих прав громадян:

Перший — судовий спосіб захисту виборчих прав громадян здійснюється Конституційним Судом РФ, конституційними (уставними) судами суб'єктів Російської Федерації, судами загальної юрисдикції, в тому числі Верховним Судом РФ.

Другий — позасудовий спосіб захисту виборчих прав громадян включає:

1) захист виборчих прав громадян органами публічної влади, в тому числі Президентом РФ, виборчими комісіями, органами прокуратури, уповноваженими по правах людини, громадськими палатами Російської Федерації і суб'єктів РФ;

2) захист виборчих прав громадян недержавними (громадськими) організаціями, такими як асоціації некомерційних організацій, різні комітети, ради та інші громадські організації, діяльність яких спрямована на захист виборчих прав громадян³;

3) самозахист виборчих прав громадян, що являє собою самостійні дії громадянина з відновлення порушеного виборчого права, усунення перешкод до їх реалізації або попередження порушень цих прав без допомоги будь-яких державних і громадських органів⁴.

Стаття 6 Конституції України встановлює, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Саме тому органи законодавчої, виконавчої та судової влади посідають провідне місце в системі організаційно-правових гарантій виборчих прав⁵.

Згідно із ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України. Саме законодав-

¹ Кликушин А. А. Конституционные основы деятельности судов общей юрисдикции по защите избирательных прав граждан Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Кликушин. — Тюмень, 2009. — С. 252.

² Доронина А. Н. Совершенствование механизма защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации / А. Н. Доронина, А. Р. Акчурин // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 4. — С. 16.

³ Кубелун А. Н. Знач. пр. — С. 13—14.

⁴ Матейкович М. С. Знач. пр. — С. 170.

⁵ Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996 — № 30.

ча діяльність є основною функцією українського парламенту. Пункт 1 ч. 1 ст. 92 Конституції України закріплює, що права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод та основні обов'язки громадянина визначаються виключно законами України. Стаття 85 встановлює широкий перелік повноважень Верховної Ради України, здійснюючи які парламент, у тому числі, захищає права та свободи людини і громадянина¹.

Відповідно до своїх повноважень Верховна Рада України прийняла всі загальні та спеціальні нормативно-правові акти, що закріплюють порядок реалізації виборчих прав громадян. Тільки Верховна Рада України має повноваження на внесення відповідних змін до законів. Верховна Рада України має повноваження не лише приймати та змінювати закони, а й згідно із ст. 9 Конституції України надавати згоду на обов'язковість міжнародних договорів. Як наслідок частиною національного законодавства України стали Загальна Декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод та інші міжнародні договори у сфері прав і свобод людини і громадянина.

Гарантом прав і свобод людини і громадянина відповідно до ст. 102 Конституції України є глава держави — Президент України. Він має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, може звертатися до Конституційного Суду України з питанням щодо конституційності правових актів². Таким чином, гарант Конституції наділений достатнім механізмом, щоб не допустити прийняття нормативно-правового акта, який би обмежував чи порушував права і свободи людини і громадянина.

До організаційно-правових гарантій виборчих прав громадян відноситься також діяльність Кабінету Міністрів України, який є вищим органом виконавчої влади. Стаття 116 Конституції України встановлює, що до повноважень Кабінету Міністрів України належать забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України. На Кабінет Міністрів України також покладається вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Окрім загальних засад діяльності Кабінету Міністрів України, визначених Основним Законом, правовий статус і компетенція цього органу визначаються Законом України «Про Кабінет Міністрів України». Згідно із ст. 19 цього Закону діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується, серед іншого, на забезпечення інтересів Українського народу

¹ Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996 — № 30.

² Там само.

шляхом вирішення питань державного управління у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, протидії корупції тощо. До повноважень Кабінету Міністрів України згідно із Законом належать: забезпечення проведення державної правової політики; контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади; вжиття заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, боротьби із злочинністю, протидії корупції; здійснення заходів щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками; створення умов для вільного розвитку і функціонування системи юридичних послуг та правової допомоги населенню; створення належних умов для функціонування судів та діяльності суддів¹.

Важливі функції, що мають безпосередній вплив на здійснення виборчих прав громадян, покладені на Міністерство юстиції України. Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної правової політики. Мін'юст, відповідно до покладених на нього завдань, готує пропозиції щодо проведення правової реформи; розробляє за дорученням Кабінету Міністрів України та з власної ініціативи проекти законів та інших нормативно-правових актів, що стосуються прав і свобод людини, відносин між громадянином і державною владою, конституційного устрою, повноважень і взаємовідносин органів державної влади, судоустрою та судочинства, цивільного і кримінального законодавства, або разом з іншими органами виконавчої влади бере участь в їх підготовці; здійснює правову експертизу (готує висновки) щодо відповідності Конституції та законам України, вимогам нормопроєктувальної техніки проектів законів, інших актів законодавства, що подаються на розгляд Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; погоджує типовий регламент роботи кваліфікаційної комісії суддів; організовує виконання замовлення на підготовку спеціалістів апарату судів; організовує в установленому порядку своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), яке покладено на державних виконавців; організовує відповідно до законодавства експертне забезпечення правосуддя та проведення науково-дослідних розробок у галузі судової експертизи, спрямовує і контролює діяльність науково-дослідних інститутів судової експертизи, які належать до сфери управління Міністерства, координує роботу центральних органів вико-

¹ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 9. — Ст. 58.

навної влади з питань розвитку судової експертизи, проводить атестацію судових експертів, веде Реєстр атестованих судових експертів та здійснює контроль за їх діяльністю; сприяє розвитку юридичних послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб; реєструє адвокатські об'єднання, забезпечує фінансування оплати праці адвокатів за рахунок коштів державного бюджету в разі участі адвоката у кримінальній справі за призначенням та звільнення громадян від оплати юридичної допомоги, веде реєстр адвокатських об'єднань; присвоює кваліфікацію судового експерта та видає свідоцтво встановленого зразка; забезпечує підготовку відповідних документів і представництво інтересів держави в Європейському суді з прав людини при розгляді справ про порушення прав людини в Україні, направляє спостерігачів до місій з контролю за дотриманням прав і свобод людини і громадянина тощо.

Важливу роль у реалізації виборчих прав громадян серед органів виконавчої влади відіграють виборчі комісії, які можуть бути віднесені до спеціалізованих органів виконавчої влади¹. У правовій доктрині все більше поширюється думка, що виборчі комісії слід відносити до «органів державної влади з особливим статусом», тобто до органів, що безпосередньо організаційно не входять до традиційної тріади державної влади — законодавча, виконавча, судова. Це не означає, що ЦВК і вся система виборчих комісій утворюють четверту владу. ЦВК можна визначити як носія виборчої влади, здійснення якої, в аспекті організації підготовки та проведення виборів і референдумів, припускає її присутність в усіх сферах суспільних відносин, де діють законодавець, виконавча влада або суд. Зокрема, ЦВК в рамках своїх повноважень нормує, хоч і в досить вузьких межах, відповідні суспільні відносини, виконує прийняті законодавцем акти, а також бере участь у захисті виборчих прав громадян, що тотожно за своєю суттю функції здійснення правосуддя. У такому контексті ЦВК являє собою орган державної влади, утворений для забезпечення організації підготовки та проведення виборів, референдумів, тобто для управління виборчим процесом, і володіє власними повноваженнями, які охоплюють різні сфери державно-владної діяльності. Як інституція ЦВК — один із вищих державних органів, діючий незалежно і самостійно поряд з іншими вищими органами державної влади. За функціональною характеристикою ЦВК, як і вся система виборчих комісій, є органом управління виборчим процесом (процесом референдуму), основні функції якого полягають в організації підготовки та проведення виборів (референдуму), захисті виборчих прав громадян та інших учасників виборчого процесу, контролі за дотриманням виборчого

¹ Уваров А. А. Конституционно-правовой механизм охраны и защиты прав и свобод человека / А. А. Уваров // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. — 2010. — № 28-1. — Т. 4. — С. 291—293.

законодавства та виборчих прав громадян, прав інших учасників виборчого процесу. Це головні юридичні функції ЦВК, якими визначаються її повноваження, характер взаємодії з іншими державними органами та інститутами громадянського суспільства¹.

Ще однією інституцією, діяльність якої можна розглядати як організаційно-правову гарантію виборчих прав, є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Стаття 101 Конституції України встановлює, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Згідно з ч. 2 ст. 55 Основного Закону кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини².

Кодекс адміністративного судочинства України у випадках, встановлених законом, надає Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини право звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у справах, де розглядаються ці позови.

Спеціальним законом, який визначає обсяг повноважень Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, його обов'язки та акти реагування, є Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини».

Напередодні парламентських виборів 2012 року при Уповноваженому Верховної Ради з прав людини вперше було створено Громадський комітет із питань захисту виборчого права громадян, який вивчав та аналізував виборчий процес в Україні. Комітет рекомендував Уповноваженому Верховної Ради з прав людини складати акти в разі виявлення порушень виборчого законодавства.

Великий обсяг роботи із забезпечення виборчих прав громадян здійснюється судовими органами. Відповідно до ст. 124 Конституції України судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції³.

Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Правовою підставою діяльності Конституційного Суду України є розділ XII Конституції України, Закон України «Про Конституційний Суд України» та його Регламент. Його місія як гаранта впливає із завдання Конституційного Суду: гарантувати верховенство Конституції України на всій території держави, тобто забезпечувати пріо-

¹ Чуров В. Е. Демократия и управление избирательным процессом: общественная модель / В. Е. Чуров, С. Эбзеев // Журнал российского права. — 2011. — № 179. — Т. 11. — С. 7.

² Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.

³ Там само.

ритет її норм щодо прав і свобод людини над іншими нормативно-правовими актами¹.

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України². Конституційний Суд України сформував цілу низку правових позицій щодо реалізації виборчих прав громадян, серед них, зокрема, такі:

1. Сутність представницької демократії полягає, насамперед, в опосередкованій участі громадян у прийнятті рішень державного значення через своїх представників, покликаних виступати від імені виборців, виражати та захищати інтереси всього народу. Реалізація засади відкритості роботи парламенту гарантує підтримання постійного зв'язку народних депутатів України як повноважних представників Українського народу у Верховній Раді України з виборцями, що створює умови для всебічного аналізу діяльності як окремих народних депутатів України, так і парламенту в цілому (рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 75, частини четвертої статті 77 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (справа про обрання Голови Верховної Ради України) від 11 липня 2012 року № 15-рп/2012, справа № 1-23/2012)³.

2. Визнано неконституційною норму, відповідно до якої одна і та сама особа могла бути включена до виборчого списку кандидатів у народні депутати України від політичної партії та висунута лише в одному з одномандатних виборчих округів в порядку висування політичною партією або в порядку самовисування. Тобто кандидату в народні депутати України крім балотування у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі надавалось право одночасно балотуватися в одному з одномандатних виборчих округів. Конституційний Суд України дійшов висновку, що кандидату в народні депутати України, включеному до виборчого списку кандидатів у народні депутати України від політичної

¹ Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т. М. Заворотченко. — К., 2002. — С. 137; Регушевський Е. Є. Конституційно-правові гарантії політичних прав та свобод людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Е. Є. Регушевський. — К., 2004. — С. 132; Фролов Ю. М. Економічні права та свободи людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ю. М. Фролов. — К., 2004. — С. 185.

² Див.: Бринь Т. О. Конституційний Суд України в механізмі захисту та забезпечення прав і свобод людини і громадянина : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т. О. Бринь ; Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. — Х., 2010. — 19 с.

³ Офіційний вісник України. — 2012. — № 56 (03.08.2012). — Ст. 2262.

партії, надається більше правових можливостей для реалізації його права бути обраним народним депутатом України, що порушує конституційний принцип рівного виборчого права щодо кандидата у народні депутати України, який балотується тільки по одномандатному виборчому округу (рішення у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини п'ятої статті 52, абзацу другого частини десятої статті 98, частини третьої статті 99 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про висування кандидатів у народні депутати України за змішаної виборчої системи) від 5 квітня 2012 року № 8-рп/2012, справа № 1-15/2012).

3. Суть однієї зі складових активного виборчого права полягає в тому, що кожен виборець на виборах має однакову кількість голосів. Рівномірне віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва з урахуванням кількості виборців в місті Києві, зумовлює значне збільшення кількості виборців, які не пов'язані з територіальною громадою міста Києва. Отже, застосування положень Закону, за якими виборці, які проживають або перебувають за кордоном, голосують за кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах, що утворюються в столиці України — місті Києві, не забезпечує відображення волевиявлення тих виборців, які проживають на території міста Києва. Конституційний принцип рівного виборчого права зобов'язує державу створити рівні умови для реалізації активного та пасивного виборчого права на всіх стадіях виборчого процесу, а також рівні можливості для їх захисту в порядку, передбаченому законом¹.

Таку ж правову позицію, згідно з якою «всім виборцям і всім кандидатам у народні депутати України Конституція надає і гарантує рівні правові можливості для реалізації своїх виборчих прав», виклав КСУ в абзаці першому п. 10 мотивувальної частини Рішення від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98². Однак положення Закону щодо рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів на території столиці України — міста Києва не забезпечують рівних правових можливостей кандидатів у народні депутати України, які балотуватимуться в одномандатних виборчих округах у місті Києві, щодо реалізації їх права бути обраними народними депутатами України, оскільки обмежуються можливості таких кандидатів формувати вільне волевиявлення виборців, які проживають або перебувають за кордоном. КСУ на підставі викладеного вище дійшов висновку, що рівномірне віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, утворених на території столиці України — міста Києва,

¹ Офіційний вісник України. — 2012. — № 30 (27.04.2012). — Ст. 1122.

² Офіційний вісник України. — 1998. — № 23 (25.06.98). — Ст. 850.

не забезпечує рівного і вільного виборчого права виборцям, які проживають або перебувають за межами України і які за існуючою пропорційно-мажоритарною виборчою системою реалізують таке право лише за пропорційною складовою змішаної виборчої системи. Крім того виборці, які проживають або перебувають за кордоном, як зауважив Європейський суд з прав людини у справі «Хілбе проти Ліхтенштейну» (1999), є «менш пов'язані, менш зацікавлені і менш обізнані із щоденними внутрішньодержавними подіями та процесами», у зв'язку з чим він визнав за можливе позбавляти активного виборчого права таких виборців. КСУ дійшов висновку, що положення щодо рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва, є такими, що суперечать Конституції України¹.

4. Вибори є однією з форм народного волевиявлення. Періодичність проведення виборів до органів державної влади і до органів місцевого самоврядування, зокрема до Верховної Ради України та Президента України, строк повноважень останніх є вагомими чинниками демократії, важливим інститутом гарантії реалізації виборчих прав громадян².

5. Виборчі комісії є спеціальними колегіальними державними органами, уповноваженими організовувати підготовку та проведення виборів Президента України та забезпечувати точне й однакове дотримання законодавства України щодо виборів Президента України. Будучи членом виборчої комісії, громадянин реалізує своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами.

Відповідно до ч. 4 ст. 15 Конституції України держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України. Це означає, що на конституційному та законодавчому рівнях можуть встановлюватися певні обмеження, умови реалізації права громадян на свободу політичної діяльності, яка провадиться шляхом їх участі у політичному житті суспільства, зокрема через право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Виборчі комісії є суб'єктом виборчого процесу, його невід'ємною складовою, вони наділені повноваженнями вирішувати важливі для держави питання щодо організації та проведення виборів, отже, є підстави стверджувати, що участь у роботі таких виборчих комісій є способом реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 4 квітня 2012 року № 7-рп/2012, справа № 1-17/2012 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 29 (23.04.2012). — Ст. 1077.

² Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2009 року № 14-рп/2009 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 47 (03.07.2009). — Ст. 1594.

Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (ч. 1 ст. 64 Основного Закону України). КСУ наголошує, що встановлення обмежень прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що обмеження є розмірним (пропорційним) і суспільно необхідним. Позбавлення громадянина України права брати участь в управлінні державними справами, шляхом участі у роботі окружної або дільничної виборчої комісії, у зв'язку з його проживанням за межами відповідного округу або міста в умовах відсутності воєнного або надзвичайного стану є порушенням ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 38 Конституції України¹.

6. Неконституційною КСУ визнав заборону звертатися до ЦВК зі скаргами, що стосуються підготовки і проведення виборів Президента України, у день голосування і наступні дні виборчого процесу, і розглядати ЦВК такі скарги. КСУ керувався при цьому ст. 40 Конституції України, згідно з якою всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Це право гарантується і не може бути обмежене. На цій підставі норма, що встановлювала вимогу до кандидата у члени окружної, дільничної виборчої комісії проживати у межах відповідного територіального округу або міста, на території якого розташований цей округ, була визнана такою, що суперечить Основному Закону України².

7. Враховуючи правову природу виборів до органів місцевого самоврядування як однієї з основних форм безпосередньої демократії Конституційний Суд України вважає, що їх призначення за наявності законних підстав має для Верховної Ради України обов'язковий характер, за винятком випадків, передбачених Конституцією і законами України. Водночас, вказані положення Конституції України не дають підстав Верховній Раді України відмінити вже призначені чергові або позачергові вибори до органів місцевого самоврядування³.

8. На конституційному рівні закріплено принцип періодичності проведення виборів, застосування якого згідно з міжнародними актами є важливою складовою їх (виборів) демократичності. Зокрема, у ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року (рати-

¹ Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009, справа № 1-50/2009 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 82 (02.11.2009). — Ст. 2793.

² Там само.

³ Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2009 року № 14-рп/2009, справа № 1-24/2009 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 47 (03.07.2009). — Ст. 1594.

фікованого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року) проголошено, що кожен громадянин повинен мати можливість голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах¹.

9. Дострокове припинення повноважень представницького органу місцевого самоврядування чи посадової особи має правові наслідки лише для того складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради чи сільського, селищного, міського голови, повноваження якого достроково припинені, і не є правовою підставою, яка впливає на строк здійснення повноважень складу цього органу чи посадової особи, обраної на позачергових виборах. Положення частин першої, другої статті 141 Конституції України, що встановлюють строки, на які обираються депутати до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради чи сільський, селищний, міський голова, слід розуміти так, що при обранні цих осіб на передбачених Конституцією України чергових та позачергових виборах на них поширюються відповідно п'ятирічний та чотирирічний строки повноважень².

10. «Воля народу, — наголошується в Загальній декларації прав людини, — повинна бути основою влади уряду; ця воля має виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитись при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування» (ч. 3 ст. 21).

За Основним Законом України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69) (зокрема вибори народних депутатів України, Президента України, депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів, всеукраїнський та місцеві референдуми) в порядку, встановленому Конституцією та законами України.

Здійснення народного волевиявлення у зазначених формах безпосередньої демократії є реалізацією народом своєї влади шляхом затвердження відповідних рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні.

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що результати народного волевиявлення, отримані через вибори й референдум, є обов'язковими.

Влада народу здійснюється в межах території держави у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України. На думку Конституційного Суду України, реалізація громадянами України конституційних прав і свобод, передусім права голосу на виборах і референдумі,

¹ Рішення Конституційного Суду України від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009, справа № 1-12/2009 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 45 (26.06.2009). — Ст. 1526.

² Там само.

є складовою процесу здійснення влади народом безпосередньо. При цьому кожен громадянин зобов'язаний неухильно додержуватися вимог Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей¹.

11. Конституція України забороняє узурпацію належного виключно народові права визначати і змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами або посадовими особами. Узурпація означає, зокрема, привласнення переліченими суб'єктами права, яке передусім належить народові, вносити зміни до Конституції України у спосіб, який порушує порядок, визначений розділом XIII чинного Основного Закону України, в тому числі усунення народу від реалізації його права визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Тому будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними.

Розглядаючи положення ч. 4 ст. 5 Конституції України «ніхто не може узурпувати державну владу» у системному зв'язку з положеннями частин 2, 3 цієї статті, іншими положеннями Основного Закону України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що узурпація державної влади означає неконституційне або незаконне її захоплення органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями тощо.

Гарантією недопущення узурпації державної влади є, зокрема, закріплені Конституцією України принципи здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ч. 1 ст. 6) та положення, згідно з яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України².

Важливою гарантією прав людини в багатьох демократичних країнах визнається прямий індивідуальний доступ осіб до конституційного правосуддя, який реалізується через інститут конституційної скарги, а також право на петицію, що дозволяє інформувати публічну владу про суспільне ставлення до певної соціально значущої проблеми. В Україні інститут індивідуальної конституційної скарги не запроваджено. Втім, громадяни мають можливість ініціювати відповідний конституційний розгляд, звернувшись до Уповноваженого з прав людини, якщо питан-

¹ Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) // Офіційний вісник України. — 2003. — № 28 (25.07.2003). — Ст. 1379.

² Рішення Конституційного Суду України у справі про фінансування судів від 24 червня 1999 року № 6-рп/99 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 28 (30.07.99). — Ст. 1432.

ня, що стало приводом для скарги, видається йому належним предметом розгляду Конституційним Судом України. Наприклад, саме таким шляхом із законодавства України було виключено дискримінаційну норму, яка стосувалася обмеження реєстрації кандидатами в депутати за місцем проживання та професією під час місцевих виборів.

Тобто Конституційний Суд України здійснює судовий контроль відповідності законодавчих актів Конституції України. У такий спосіб цей Суд забезпечує захист виборчих прав громадян України, визнаючи окремі законодавчі положення неконституційними.

Самостійну ланку в механізмі захисту виборчих прав громадян становлять адміністративні суди, роль яких як інституційної гарантії права обирати і бути обраним буде розглянуто в підрозділі 2.3 цієї роботи.

До системи органів, діяльність яких традиційно визначається як гарантія захисту прав і свобод людини і громадянина, відноситься також прокуратура. У контексті досліджуваного нами права звертають на себе увагу пункти 3 та 5 ч. 1 ст. 121 Конституції України, які встановлюють, що на прокуратуру України як на єдину систему покладається представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, і нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

У першому випадку прокуратура на підставі Закону України «Про прокуратуру» має право звертатись до суду із заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб. Підставою представництва у суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження¹.

Формами представництва є: звернення до суду з позовами або заявами про захист прав і свобод іншої особи, невизначеного кола осіб, прав юридичних осіб, коли порушуються інтереси держави, або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб; участь у розгляді судами справ; внесення апеляційного, касаційного подання на судові рішення або заяви про їх перегляд за нововиявленими обставинами.

Закон України «Про прокуратуру» встановлює широке поле діяльності прокурора на власний розсуд. Так, прокурор самостійно визначає підстави для представництва у судах, форму його здійснення і може здійснювати представництво на будь-якій стадії судочинства в порядку, передбаченому процесуальним законом.

¹ Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53 (31.12.91). — Ст. 793.

Іншою функцією прокуратури, яка сприяє гарантуванню виборчих прав громадян, є нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів. Прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форми власності, підпорядкованості та належності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами.

Згідно з вимогами виборчого законодавства контроль за додержанням та застосуванням законодавства про вибори народних депутатів України здійснюють Центральна виборча комісія, відповідні окружні та дільничні виборчі комісії. Лише на виконання колегіальних рішень виборчих комісій правоохоронні органи проводять перевірки за фактами порушень, які мають ознаки вчинення злочину чи адміністративного правопорушення.

Прокурорів зобов'язано забезпечити прийняття законних рішень за результатами розгляду матеріалів виборчих комісій, заяв суб'єктів виборчого процесу та повідомлень засобів масової інформації про вчинення злочинів, а також притягнення, за наявності підстав, винних осіб до відповідальності. Необхідно виключити випадки будь-якої участі прокурорсько-слідчих працівників у проведенні виборчого процесу, не допускати втягування органів прокуратури у політичну діяльність, діяти виключно на принципах законності та об'єктивності. Діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захищати конституційний лад, забезпечувати права і свободи людини і громадянина¹.

До організаційно-правових гарантій виборчих прав можна віднести діяльність міжнародних організацій, функціями яких є забезпечення та захист прав і свобод людини і громадянина. Деякі вчені навіть визначають діяльність таких організацій як систему міжнародних організаційно-правових гарантій².

Численні органи, яким притаманна функція міжнародного контролю у сфері прав людини, відрізняються за своєю природою, повнова-

¹ Див.: Крилова І. І. Акти прокурорського реагування: правовий статус та реалізація : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.10 / І. І. Крилова ; Акад. адвокатури України. — К., 2010. — 20 с.

² Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т. М. Заворотченко. — К., 2002. — С. 184.

женнями та принципами діяльності, функціонуючи в різних формах: як політичні органи, квазісудові органи та судові органи. Нами напрацьована своєрідна практика, яка надає необхідний динамізм міжнародному захисту прав людини як галузі міжнародного права. Під впливом цієї практики конкретні права людини можуть набувати характеру правової реальності, виступаючи джерелом права, з якого суди черпають аргументи для вирішення справ, особливо в складних випадках. Крім того діяльність контрольних органів, що діють у сфері міжнародного захисту прав людини, сприяє підвищенню відповідальності держав за стан прав людини в їх суспільствах, що, у свою чергу, зміцнює в них правові основи верховенства права¹. Створення в міжнародній структурі контрольних механізмів у сфері прав людини є об'єктивним процесом, обумовленим практичними потребами розвитку міжнародного співтовариства, а саме необхідністю підвищення відповідальності держав за дотримання своїх міжнародних зобов'язань у сфері прав людини, що є важливим фактором у підтриманні миру і безпеки, як це визначено в Статуті ООН.

Форми міжнародного контролю у сфері прав людини є різноманітними — починаючи від комітетів, уповноважених розглядати та коментувати звіти, підготовлені самими державами-учасницями, — і до міжнародних судів, що мають юрисдикцію розглядати скарги індивідів про порушення їх прав і приймати зобов'язуючі рішення, які стосуються зацікавлених держав.

Міжнародно-правові гарантії прав людини включають різні засоби та інститути, які входять до універсального та регіональних механізмів захисту прав людини. Центральним спеціалізованим органом ООН, діяльність якого спрямована на зміцнення міжнародного режиму захисту прав та свобод людини у всьому світі без застосування подвійних стандартів і без політизації проблем, що розглядаються, виступає Рада ООН з прав людини. Важливими гарантіями прав людини виступають також Консультативний комітет, який діє при Раді, спеціальні доповідачі, спеціальні представники, а також Верховний комісар ООН з прав людини.

Серед провідних міжнародних гарантів прав і свобод людини можна назвати Організацію Об'єднаних Націй. Як зазначає Ю. М. Фролов, виконуючи функції центру з узгодження дій держав у процесі багатобічного міжнародного співробітництва, ООН найтісніше пов'язана з вирішенням основних завдань у галузі прав людини — це, зокрема, вироблення міжнародно-правових основ, які сприяють заохоченню і захисту прав людини, створення міжнародних гарантій і механізмів контролю за їх дотриманням².

¹ Кавун В. Ф. Механізми міжнародного контролю у сфері прав людини : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / В. Ф. Кавун ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2008. — 18 с.

² Фролов Ю. М. Економічні права та свободи людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ю. М. Фролов. — К., 2004. — С. 194.

У межах ООН існує система базових договорів з прав людини, які передбачають так званий механізм моніторингу (контролю) за дотриманням Державами-учасницями зобов'язань, узятих на себе в результаті ратифікації цих договорів. Одним із них, який становить інтерес у контексті нашого дослідження, є Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Відповідно до його ст. 18 органом, на який покладається контроль за дотриманням державами-учасницями взятих на себе зобов'язань, є Комітет ООН з прав людини. На сьогодні на Комітет покладені чотири основні функції:

1) отримання і розгляд доповідей Держав, які беруть участь у Пакті, про здійсненні ними заходи для втілення в життя прав, визнаних у Пакті, і про прогрес, досягнутий у використанні цих прав (ст. 40);

2) прийняття та розгляд повідомлень від будь-якої Держави-учасниці, яка вважає, що інша Держава-учасниця не виконує своїх зобов'язань за Пактом (ст. 41);

3) формулювання на підставі вивчення доповіді, поданої Державою-учасницею, Пропозицій та Загальних коментарів, які, на думку багатьох міжнародних експертів, мають обов'язковий характер для Держави-учасниці;

4) отримання і розгляд індивідуальних повідомлень від осіб, які є жертвами порушень певною Державою-учасницею якогось із прав, задекларованих у Пакті (статті 1—7 Факультативного протоколу до Пакту)¹.

Комітет ООН з прав людини змушує державу Україна періодично звітувати про виконання нею вимог Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та виконувати Пропозиції та Загальні коментарі, сформульовані на підставі розглянутих звітів. Однак для фізичної особи найбільшою гарантією захисту її права є можливість звернутися безпосередньо до Комітету ООН з прав людини з індивідуальним повідомленням про порушення її права, що охороняється Пактом. Як бачимо, якщо виборчі права особи порушуються, Комітет ООН з прав людини має всі повноваження розглянути заяву цієї особи та ухвалити рішення, обов'язкове для виконання державою Україна.

Відповідно до ч. 4 ст. 55 Конституції України кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасницею яких є Україна.

Особа, право якої порушено, має право подати індивідуальну заяву (скаргу) тільки за таких умов:

¹ Міжнародний пакт про громадянські та політичні права: позиція держави та погляд громадянського суспільства : зб. документів / упоряд. : О. М. Руднева, Г. О. Христова ; наук. ред. О. М. Руднева. — К. : Істина, 2007. — С. 8.

- 1) вичерпані національні засоби правового захисту;
- 2) ця скарга не розглядається іншим міжнародним органом;
- 3) скаргу подано з приводу порушення права, яке охороняється

Пактом;

4) порушення права відбулося після ратифікації Україною Міжнародного пакту про громадянські та політичні права і Факультативного протоколу до нього.

За наслідками розгляду індивідуальної скарги Комітет ООН з прав людини вправі зобов'язати Україну:

виплатити компенсацію, поновити скаржника у правах, відшкодувати шкоду;

вжити заходів для припинення порушення права;

переглянути або внести зміни до законодавства та існуючої у державі практики, які порушують Пакт;

вжити заходів для запобігання аналогічним порушенням у майбутньому¹.

Втім, більшість дослідників відзначають обмеженість повноважень Комітету ООН з прав людини, пропонують можливі шляхи підвищення його ролі і підкреслюють усе зростаючий потенціал Європейського суду з прав людини у захисті виборчих прав громадян. Так, В. Б. Ізраєлян зазначає: «Юрисдикція Комітету не поширюється на повідомлення з питань, які вже розглядаються відповідно до іншої процедури міжнародного розгляду або врегулювання»; «у цьому відношенні Комітет» слабкіше «Європейського Суду з прав людини, оскільки не може висловити будь-якої думки у спорах, які останній прийняв до свого розгляду»².

Отже, більш ефективним є розгляд скарг Європейським судом з прав людини, функціонування якого виступає надійною гарантією прав людини і основоположних свобод, передбачених Європейською конвенцією, ратифікованою Законом України від 17 липня 1997 року. Європейська система захисту прав людини, створена в межах найстаршої регіональної організації — Ради Європи, є унікальним механізмом, який функціонує поза державним впливом і відтворює спільні європейські цінності у дієвій юридичній формі. Як передбачено Законом України від 23 лютого 2006 року «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», рішення Суду є обов'язковими

¹ Див.: Иванова Е. Л. Некоторые вопросы развития международной защиты избирательных прав: возможности и перспективы / Е. Л. Иванова // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2011. — № 1. — С. 180—182.

² Израелян В. Б. Особенности судебной защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / В. Б. Израелян. — М., 2004. — С. 129.

для виконання¹. В Україні умисне невиконання службовою особою рішення Європейського суду з прав людини є злочином і передбачає кримінальну відповідальність. Крім того рішення Суду тягнуть процесуальні наслідки: у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення нею міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом, остання підлягає перегляду найвищим судовим органом — Верховним Судом України.

На міжнародному рівні нагляд за виконанням державами рішень Європейського суду з прав людини здійснює Комітет Міністрів Ради Європи, який у співпраці з Парламентською Асамблеєю Ради Європи контролює дотримання державами-членами своїх зобов'язань. Резолюції ПАРЄ та Рекомендації Комітету Міністрів РЄ складають впливову частину європейських стандартів прав людини. Гідну роль у системі європейських гарантій прав людини відіграє Венеціанська комісія (Європейська комісія «За демократію через право») — дорадчий орган Ради Європи з питань конституційного права, котрий надає висновки про відповідність проектів законодавчих актів європейським стандартам і цінностям. Поряд з Радою Європи, питання прав людини посідають значне місце у діяльності Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), до складу якої входить і Україна.

Сьогодні в юридичній літературі міжнародний захист виборчих прав громадян розуміється в широкому сенсі. У дане поняття більшість авторів включають не тільки можливість індивіда, не згодного з рішеннями національних юрисдикційних органів, апелювати до міждержавних правозахисних структур, а і широкий комплекс інших засобів, що використовуються світовою спільнотою з метою дотримання кожною державою основоположних особистих і політичних прав своїх громадян².

Важливо відзначити, що експерти, міжнародні спостерігачі, яких запрошують на час проведення виборів, надають, хоч і значуще, але лише сприяння захисту виборчих прав громадян на міжнародному рівні. Однак це, безумовно, сприяє розвитку як внутрішньодержавного, так і міжнародного виборчого законодавства і найчастіше виконує превентивну функцію у процесі реалізації виборчих прав громадян. Зокрема, ПАРЄ у своїй резолюції «Функціонування демократичних інституцій в Україні» свого часу привітала прийняття широким консенсусом за участі парламентської опозиції Закону про парламентські вибори як пер-

¹ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 30 (28.07.2006). — Ст. 260.

² Исраелян В. Б. Знач. пр. — С. 124—125; Матейкович М. С. Защита избирательных прав граждан Российской Федерации / М. С. Матейкович. — М., 2003. — С. 121.

ший крок до уніфікації виборчого законодавства, водночас наголосивши, що ухвалення цього Закону не повинно використовуватись як привід не ухвалювати Єдиний виборчий кодекс, який все ще необхідний для забезпечення для всіх виборців в Україні узгоджених правових рамок, які б повністю відповідали європейським стандартам. Крім того ПАРЕ було висловлено занепокоєння тим, що підвищення прохідного бар'єра для пропорційних виборів до 5% у поєднанні із заборобою партіям формувати виборчі блоки для участі у виборах може негативно позначитись на можливості невеликих і нових партій увійти до парламенту. Таке становище може обмежити плюралізм і збільшити поляризацію в новому парламенті. Асамблея рекомендувала тоді до наступних парламентських виборів знизити прохідний бар'єр і скасувати заборону щодо виборчих блоків у виборчому законодавстві. Щоб посилити плюралізм і заохотити національні меншини до участі у публічному житті, Асамблея рекомендувала Центральній виборчій комісії, коли вона визначатиме межі виборчих округів для парламентських виборів 2012 року, включити в один і той самий виборчий округ групи національних меншин, які концентровано проживають у певних зонах. Також ПАРЕ висловила жаль з приводу включення до цього Закону положень, що обмежують право балотуватися на виборах для раніше засуджених осіб, незалежно від тяжкості скоєного злочину. Визнаючи, що ці положення спираються на норми ст. 76 Конституції України, Асамблея пропонувала невідкладно скасувати їх у рамках процесу конституційної реформи відповідно до рекомендацій Асамблеї. Вона також висловила впевненість, що наступні парламентські вибори стануть лакмусовим папірцем відданості України демократичним принципам. На думку Асамблеї, міжнародне спостереження за цими виборами мало б суттєво сприяти їх демократичному проведенню.

Українське законодавство надає міжнародним спостерігачам особливий правовий статус — вони безперешкодно можуть перебувати на виборчих дільницях під час голосування, підрахунку голосів, встановлення підсумків голосування та результатів виборів, звертатися до суду за захистом своїх прав тощо¹.

Крім державних гарантій вирізняють також позадержавні гарантії прав людини, які функціонують на національному та міжнародному рівнях. Серед них на першому плані — систематична фахова діяльність міжнародних та національних неурядових організацій (зокрема Міжнародної амністії, «Хьюман Райтс Вотч», Гельсінського комітету з прав людини та їх національних відділень). Значну роль у реалізації прав і свобод відіграють і окремі особи, які свідомо присвячують свою професійну та громадську діяльність мирному сприянню та захисту прав

¹ Смокович М. І. Право на звернення до суду у виборчому спорі / М. І. Смокович / Юридична Україна. — 2013. — № 7. — С. 29—36.

людини, тобто правозахисники. Принципове значення у гарантуванні прав і свобод людини і громадянина має адвокатська діяльність, що і є головним призначенням цього демократичного інституту¹. Професійні права, честь і гідність адвоката охороняються законом. Забороняється будь-яке втручання в адвокатську діяльність, вимагання від адвоката, його помічника, посадових осіб і технічних працівників адвокатських об'єднань відомостей, що становлять адвокатську таємницю. З цих питань вони не можуть бути допитані як свідки².

«Якщо прокуратура — адвокат держави, то адвокатура — захисник громадянського суспільства». Адвокатура, будучи спільнотою адвокатів, які здійснюють адвокатську діяльність шляхом надання на професійній основі конституційно закріпленої кваліфікованої юридичної допомоги, офіційно визнана державою одним з найбільш значущих публічних інститутів громадянського суспільства, здатним через своїх членів, професіоналів із застосування та знання права, здійснювати захист конституційних прав самостійно та інформувати про порушення останніх суспільство. Основоположним у визначенні місця і ролі інституту адвокатури як одного з базових інститутів громадянського суспільства є те, що водночас він же є і невід'ємною частиною судової системи, інституту держави. Незалежна судова система, що відповідає принципам державного устрою, який базується на поділі влади, може бути створена лише за наявності справді незалежної адвокатури³.

Розбудова України як правової держави є неможливою без участі в цьому процесі громадянського суспільства. Саме тому, ведучи мову про інституційний механізм захисту виборчих прав громадян, не можна

¹ Регушевський Е. Є. Конституційно-правові гарантії політичних прав та свобод людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Е. Є. Регушевський. — К., 2004. — С. 170.

² Див.: Козьмініх А. В. Роль інституту адвокатури в реалізації правозахисної функції громадянського суспільства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : 23.00.02 / А. В. Козьмініх ; Одес. нац. юрид. акад. — О., 2008. — 17 с.; Наливайко О. І. Теоретико-правові проблеми захисту прав людини : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. І. Наливайко ; Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. — К., 2002. — 18 с.

³ Либанова С. Э. Роль и место адвокатуры Российской Федерации в механизме конституционного гарантирования защиты прав и свобод / С. Э. Либанова // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. — 2009. — № 3. — С. 17; Баренбойм П. Б. Адвокатура как защитник гражданского общества / П. Б. Баренбойм, Г. М. Резник // Адвокат. — 2004. — № 8. — С. 10. Либанова С. Э. Адвокатура Российской Федерации механизме конституционной защиты прав : монография / С. Э. Либанова. — Курган : Изд-во Курган. пограничного ин-та ФСБ РФ, 2009. — С. 243, 239; Васьковский Е. В. Организация адвокатуры / Е. В. Васьковский. — СПб. : Типография П. П. Сойкина, 1893. — С. 8.

не відзначити діяльність інститутів громадянського суспільства. Саме поняття громадянського суспільства досліджувалося багатьма вітчизняними і зарубіжними вченими. На відміну від інших правничих термінів, що мають чітко окреслені рамки застосування, даний термін вживається у різноманітних сферах — від визначення суб'єкта правовідносин до визначення суспільного ідеалу¹. У структурі громадянського суспільства важливе місце посідають інститути: об'єднання громадян (громадські організації, політичні партії, професійні спілки), засоби масової інформації тощо.

Правові основи та гарантії діяльності політичних партій, громадських організацій, засобів масової інформації встановлюються спеціальними законами України: «Про політичні партії», «Про об'єднання громадян», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про громадські об'єднання» тощо. Таким чином, в Україні існує достатня правова база для діяльності інститутів громадянського суспільства, яка, в тому числі, спрямована на забезпечення дотримання прав і свобод людини, на спонукання держави до проведення реформ, які б підвищили рівень гарантованості прав і свобод, на висвітлення конкретних проблем у законодавстві та правозастосовній практиці.

Правозахисні організації, політичні партії, засоби масової інформації, інші інститути громадянського суспільства виконують також важливу функцію підвищення рівня правосвідомості та правової освіченості населення. Завдяки діяльності інститутів громадянського суспільства поширюється інформація про внутрішні та міжнародні механізми захисту прав і свобод людини, про можливості для кожного його члена оскаржити незаконні дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень.

2.2. Конституційний контроль правового регулювання виборчих процедур

Згідно з положеннями статті 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Суд, здійснюючи правосуддя, забезпечує захист гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави, у тому числі й виборчих прав громадян України, суб'єктів виборчого процесу та інших його учасників.

¹ Тимченко С. М. Теоретико-правові проблеми взаємодії громадянського суспільства і правової держави в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. М. Тимченко. — Запоріжжя, 2001. — С. 64.

Підкреслюючи роль судової влади у контролі за виборами, необхідно відзначити, що судовий контроль є найбільш ефективним засобом, оскільки, на наш погляд, важливим у забезпеченні реалізації виборчого права громадян на будь-яких виборах є судовий захист цього природного права.

Метою цього підрозділу є дослідження питань судового контролю виборчого законодавства щодо його відповідності Конституції України та визначення можливих шляхів удосконалення контролю за правовим урегулюванням виборчих процесів.

Цією проблематикою займалися провідні українські науковці К. А. Бабенко, Ю. Г. Барабаш, С. В. Кальченко, Ю. Б. Ключковський, М. І. Козюбра, В. М. Колісниченко, О. Л. Копиленко, М. І. Мельник, О. М. Пасенюк, В. Г. Перепелюк, М. І. Ставнійчук, А. А. Стрижак, В. І. Шишкін та інші. Однак аналіз та комплексне дослідження всіх рішень Конституційного Суду України щодо відповідності виборчого законодавства Конституції України проведено вперше.

Конституційний суд посідає чільне місце серед найважливіших інституцій правової держави, де діє принцип верховенства права та є органічна потреба в безумовному додержанні конституції. На думку Ю. Б. Ключковського, діяльність Конституційного Суду України є одним з найбільш ефективних засобів гарантування та захисту прав та свобод громадян України, як це передбачено статтями 3, 21—24, 64 Конституції України¹. Запровадження інституту судового конституційного контролю стало кроком на шляху становлення конституційної законності, підвищення правової культури, розвитку демократичних засад нашої суспільства. З появою цього органу громадяни та юридичні особи одержали додаткову конституційну гарантію захисту своїх прав і свобод². Конституційний Суд є дієвим способом захисту виборчих прав громадян. Він не тільки розглядає виборчі справи, а й ставить проблеми перед законодавцем, пропонує шляхи їх вирішення і тим самим робить внесок в удосконалення виборчого законодавства³. На цей Суд покладено обов'язок позбавляти юридичної сили закони, які мають антиконституційний характер.

Не є винятком наділення та забезпечення такого захисту суб'єктів виборчих відносин та суб'єктів виборчих процесів щодо виборів, які про-

¹ Ключковський Ю. Б. Чи може рішення Конституційного Суду суперечити принципу верховенства права? / Ю. Б. Ключковський // *Вибори та демократія*. — 2012. — № 1(31). — С. 29, 31.

² Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Єзеров, Д. С. Терлецький. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — С. 374.

³ Кубелун А. Н. Защита избирательных прав граждан на муниципальном уровне / А. Н. Кубелун ; под ред. Е. С. Шугриной. — М. : РИОР ; ИНФРА-М, 2013. — С. 33.

ходять в Україні. Конституційно-правовий інститут виборів — один з небагатьох інститутів конституційного права, стосовно якого, з одного боку, розроблені й визнані єдині міжнародні стандарти, зафіксовані як на універсальному (ст. 21 Загальної декларації прав людини 1948 року), так і на регіональних рівнях (найдетальніше критерії демократичних виборів розроблені в документі Копенгагенської наради з людського виміру ОБСЄ від 29 червня 1990 року), а з іншого, — цей інститут відзначається надзвичайною багатоманітністю варіантів, обсягів і способів його регламентації в різних країнах. Така багатоманітність обумовлена головним чином національними особливостями правової системи та її належністю до тієї чи іншої правової сім'ї¹.

Щодо України, то згідно з п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і порядок проведення виборів. М. І. Козюбра зазначив, що такий підхід до визначення форми регулювання інституту виборів (окрім засад, установлених конституцією) є цілком обґрунтованим. Він обумовлений як надзвичайною важливістю самого предмета регулювання, так і властивостями, зокрема юридичними, закону як нормативного акта². Виборче право разом з іншими правами людини та демократія в широкому її розумінні не можуть бути забезпечені без законодавчих гарантій³.

Конституція України, задекларувавши владу народу, обумовила необхідність запровадження механізмів її реалізації. Один із таких механізмів закріплено в ч. 2 ст. 5 Основного Закону, відповідно до якої народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Свої волевиявлення народ реалізує, зокрема, через вибори (ст. 69 Конституції України).

Поряд із цим, проблемним є законодавче регулювання виборів як форми волевиявлення, яке часто зазнає змін, не всі з котрих відповідають Основному Закону. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають рішення Конституційного Суду України щодо визначення відповідності Конституції України положень виборчого законодавства та офіційного тлумачення його положень.

Отже, Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офі-

¹ Козюбра М. І. Виборчий процес, право, правосуддя / М. І. Козюбра // Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори Президента України» у редакції 2004 року : зб. матер. наук.-практ. конф. — К. : ПЦ «Фоліант», 2005. — С. 15.

² Там само.

³ Декларація принципів міжнародного спостереження за виборами, схвалена Виконавчою Радою Асоціації організаторів виборів країн Центральної та Східної Європи (АОВЦЄ) 31 березня 2006 року та рекомендована до підписання країнами — членами Асоціації // Вісник Центральної виборчої комісії. — № 3 (5) (вересень 2006 року) — С. 98—102.

ційне тлумачення Конституції та законів України¹. Юрисдикції Конституційного Суду України підлягає також перевірка виборчих законів на предмет відповідності їх Конституції України. Як констатує С. П. Рабінович, залежно від ролі, яку відіграють природно-правові підходи у прийнятті окремих актів КСУ, можна виділити два їх значення: основне (аргументаційне) та допоміжне. У першому значенні природно-правові поняттєві конструкції є смисловим центром рішення, набувають активного ціннісно-правового аспекту, в другому — їх роль обмежується розв'язанням окремих пізнавально-інтерпретаційних завдань². Верховний Суд України у постанові від 15 жовтня 2013 року зазначив: «Рішення Конституційного Суду України покликані забезпечувати конституційність цілої низки нормативно-правових актів, офіційне тлумачення норм Конституції та законів України. Такі акти мають багаторазове застосування до суспільних відносин і є обов'язковими на території України. Конституційний Суд України не є нормотворчим органом, уповноваженим ухвалювати закони та інші нормативно-правові акти, а тому винесені ним рішення щодо регулювання суспільних відносин мають додатковий допоміжний характер»³.

Судовий контроль за виборчими процесами Конституційним Судом України є досить ефективним, оскільки основним його завданням є забезпечення виборчих прав громадян, у тому числі — народовладдя в Україні. Такий контроль дістає вияв у перевірці законодавчих актів, які регулюють виборчий процес, на відповідність їх Конституції України. Особливо це стосується новоприйнятих Верховною Радою України виборчих законів.

Досвід багатьох держав світу свідчить, що одне з центральних місць у політичному процесі суспільства і держав, які стали на демократичний шлях розвитку, посідають проблеми створення виборчого законодавства, адекватного стану суспільних відносин. Становлення і розвиток демократичної держави поза межами вдосконалення виборчого законодавства є неможливим.

Закон України «Про вибори народних депутатів України» є модельним законодавчим актом у галузі виборчого законодавства України в ці-

¹ Декларація принципів міжнародного спостереження за виборами, схвалена Виконавчою Радою Асоціації організаторів виборів країн Центральної та Східної Європи (АОВЦСЕ) 31 березня 2006 року та рекомендована до підписання країнами — членами Асоціації // Вісник Центральної виборчої комісії. — № 3 (5) (вересень 2006 року) — С. 98—102.

² Правосуддя: філософське та теоретичне осмислення : колективна монографія / А. М. Бернюков, В. С. Бігун, Ю. П. Лобода, Б. В. Малишев, С. П. Погребняк, С. П. Рабінович, В. С. Смородинський, О. В. Стовпа ; відп. ред. В. С. Бігун. — К., 2009. — С. 236.

³ Постанова Верховного Суду України від 15 жовтня 2013 року у справі № 21-324a13 // Архів Ленінського районного суду Автономної Республіки Крим.

лому. Власне, кожний із законів про вибори народних депутатів України: 1989, 1993, 1997 років — на відповідному етапі розвитку Української держави виступав визначальним законодавчим актом у правовому регулюванні народовладдя¹.

Удосконалення виборчого законодавства покладається лише на Верховну Раду України. Разом із цим, тягар виправлення помилок законодавця, тобто скасування положень законодавства, що не відповідають Конституції України, є основним завданням Конституційного Суду України, яке він здійснює шляхом визнання їх неконституційними, чим забезпечує, зокрема, правове врегулювання виборчих процедур, що відповідає Конституції України. Із часу започаткування конституційного судочинства в Україні Конституційним Судом України розглянуто чотирнадцять справ, у яких порушувалося питання про відповідність Конституції України окремих положень законів та інших правових актів, які регламентують проведення відповідних виборів і виборчі процеси.

Уперше необхідність звернення до Конституційного Суду України виникла у 1998 році з приводу відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України», прийнятого Верховною Радою України 24 вересня 1997 року, та про офіційне тлумачення частин 11 та 13 ст. 42 цього Закону — щодо встановлення результатів виборів у багатомандатному загальнодержавному окрузі.

Природно, що необхідність роз'яснень Конституційного Суду України виникає фактично напередодні або під час виборчих процесів. Про це свідчить хронологія ухвалення рішень Конституційним Судом України.

Наприклад, у 2009 році Конституційний Суд України ухвалив два рішення щодо положень Закону України «Про вибори Президента України». З приводу положень Закону України «Про вибори народних депутатів», два рішення ухвалено у 1998 році, по одному — в 2002, 2003 роках і два — у 2012 році. Щодо місцевих виборів одне рішення ухвалено у 1998 році, два — у 2003 році і по одному — у 2008, 2009 роках.

Багато уваги в рішеннях Конституційного Суду України приділено загальним принципам виборчої системи та додатковим принципам виборчого процесу, встановленим у кожному з базових виборчих законів України.

Найвагомішим для визначення основних засад виборів стало Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) (далі — Рішення № 1-рп/98)².

¹ Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / за ред. М. І. Ставнійчук, М. І. Мельника. — К. : Атіка, 2002. — С. 3.

² Офіційний вісник України. — 1998. — № 23 (25.06.98). — Ст. 850.

У даному Рішенні, на противагу другому реченню ч. 4 ст. 1 Закону України від 24 вересня 1997 року «Про вибори народних депутатів України», зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 11, 25 та 30 грудня 1997 року, в якому йшлося про те, що виборці, які не брали участі у голосуванні на виборах, підтримують результати волевиявлення тих виборців, які брали участь у голосуванні, Конституційний Суд України зазначив, що це положення Закону не є визнанням народного волевиявлення, як і волевиявлення окремих громадян виходячи з того, що виборці повинні здійснити його на виборах особисто (п. 6 мотивувальної частини).

Чимало положень цього Рішення стосовно розуміння основоположних принципів, що становлять конституційну основу правового регулювання виборчого процесу, отримали відображення у Рішенні Конституційного Суду України від 4 квітня 2012 року № 7-рп/2012 у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва¹.

У цьому Рішенні Конституційний Суд України нагадав свою позицію щодо розуміння принципу рівного виборчого права, який забезпечується не тільки рівними для всіх громадян засадами участі у виборах та наявністю у них рівної кількості голосів, а і юридично рівним впливом цих голосів на результати виборів (абзац перший п. 13 мотивувальної частини Рішення № 1-рп/98), щодо обов'язку держави створити рівні умови для реалізації активного та пасивного виборчого права на всіх стадіях виборчого процесу, а також рівні можливості для їх захисту в порядку, передбаченому законом (абзац перший п. 10 мотивувальної частини Рішення № 1-рп/98).

Зазначеним Рішенням визнано неконституційними ряд положень Закону України «Про вибори народних депутатів України», якими обмежувалося здійснення виборчих прав громадянами України, зокрема особами, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, — на час перебування в цих місцях (друге речення ч. 4 ст. 3 Закону України «Про вибори народних депутатів України»). Свою позицію суд конституційної юрисдикції аргументував тим, що виборче право, про яке йдеться, — це конституційне право громадян обирати народних депутатів України та їхнє конституційне право бути обраними народними депутатами України. Відповідно до ч. 2 ст. 70 Конституції України не мають права голосу (тобто права обирати) лише громадяни, яких визнано судом недієздатними. Тому положення ч. 4 ст. 3

¹ Офіційний вісник України. — 2012. — № 29 (23.04.2012). — Ст. 1077.

даного Закону, згідно з яким здійснення виборчого права зупиняється для осіб, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, — на час перебування в цих місцях, не відповідає ст. 70 Конституції України.

Крім того відповідно до ч. 3 ст. 76 Конституції України не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку. Тобто положення ч. 4 ст. 3 Закону про вибори суперечить ч. 3 ст. 76 Конституції України. Це положення не відповідає і ч. 1 ст. 64 Конституції України, згідно з якою конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (п. 7 мотивувальної частини Рішення № 1-рп/98)¹.

Крім того цим Рішенням суд унеможливив припинення виконання службових повноважень на період виборчої кампанії кандидатів у депутати (військовослужбовців Збройних Сил, Національної гвардії, Прикордонних військ, Управління державної охорони, військ Цивільної оборони, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, крім тих осіб, які проходять строкову військову або альтернативну (невійськову) службу, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, суддів і прокурорів, а також державних службовців) (ч. 7 ст. 3 Закону України «Про вибори народних депутатів України»).

Свою позицію Конституційний Суд України обґрунтував так: «Оскільки вибори народних депутатів України є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права (частина перша статті 38, частина перша статті 71, стаття 76 Конституції України), увільнення кандидата у народні депутати України на період виборчої кампанії від виконання обов'язків за місцем роботи є його правом, а не обов'язком».

Зазначеними положеннями Закону про вибори порушується також принцип рівності конституційних прав і свобод громадян (ч. 1 ст. 24 Конституції України) (п. 8 мотивувальної частини Рішення № 1-рп/98).

Згодом цю позицію Конституційний Суд України виклав і в Рішенні від 17 квітня 2003 року № 9-рп/2003 у справі за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини сьомої статті 3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Авто-

¹ Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23 (25.06.98). — Ст. 850.

номної Республіки Крим» (справа про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим) (пункт 3)¹.

У своїх рішеннях Конституційний Суд України неодноразово звертав увагу на те, що у праві бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, як і в інших конституційних правах і свободах, громадяни є рівними.

Рішенням № 1-рп/98 Конституційний Суд України не допустив порушення цього принципу під час висування і реєстрації кандидатів у народні депутати України і проведення передвиборної агітації та зазначив, що одній і тій самій особі Закон про вибори надає право одночасно виборювати мандат народного депутата України у двох виборчих округах.

Порушення рівного виборчого права Конституційний Суд України вбачає також у тому, що за одного й того самого кандидата в народні депутати України, якому Закон, що розглядається, надає можливість одночасно балотуватися у двох виборчих округах, виборці мають голосувати двічі.

Закон про вибори не забезпечує рівних правових можливостей у здійсненні громадянами України виборчого права на стадії висування кандидатів у народні депутати України відповідними осередками політичних партій, виборчими блоками партій, які звільнені від збору підписів виборців на підтримку особи, яка висувається цими осередками кандидатом у народні депутати України в одномандатних виборчих округах.

Цей Закон також не забезпечує рівних правових можливостей у виборах народних депутатів України тим, що обмежує участь у них, зокрема в одномандатних виборчих округах, політичних партій, які не зареєстрували списки кандидатів у народні депутати України по багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі в Центральній виборчій комісії, позбавляючи такі партії права висувати своїх кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах.

Окремі положення Закону не надають рівних правових можливостей суб'єктам виборчого процесу, зокрема, встановленням неоднакових термінів висування і реєстрації списків кандидатів у народні депутати України від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі і термінів висування та реєстрації кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах, а також встановленням неоднакового терміну для забезпечення виготовлення передвиборних плакатів у багатомандатному загальнодержавному та одномандатних виборчих округах (п. 10 мотивувальної частини Рішення № 1-рп/98).

Багато уваги в рішеннях Конституційного Суду України приділено забезпеченню виборчих прав громадян у судовому порядку.

¹ Офіційний вісник України. — 2003. — № 17 (08.05.2003). — Ст. 791.

У Рішенні № 1-рп/98 визнано неконституційними: положення щодо оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій за умови, «якщо інший порядок оскарження не встановлено законом» (ч. 1 ст. 15 Закону); незабезпеченість права громадян на оскарження до суду дій чи бездіяльності посадових і службових осіб дільничних, окружних та Центральної виборчих комісій (частини 1, 3, 5 ст. 15 Закону); унеможливлення оскарження до суду рішення окружної виборчої комісії про визнання народного депутата України обраним і визнання виборів недійсними (частини 6 і 8 ст. 43 Закону). У своєму Рішенні Суд послався на те, що відповідно до ч. 2 ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Конституція України, таким чином, надає громадянам право безпосередньо звертатися до суду із скаргою на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Тобто не може бути будь-яких винятків щодо здійснення громадянами України конституційного права безпосередньо звертатися до суду зі скаргами на рішення, дії чи бездіяльність дільничних, окружних та Центральної виборчих комісій, їх посадових і службових осіб (п. 9 мотивувальної частини)¹.

У Рішенні Конституційного Суду України від 3 липня 2003 року № 13-рп/2003 у справі за конституційним зверненням громадянина Діяка Івана Васильовича та конституційним поданням 49 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини шостої статті 29 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про строки оскарження порушень під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення четвертого речення ч. 6 ст. 29 Закону України «Про вибори народних депутатів України», згідно з яким скарга щодо порушень, які мали місце під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування в роботі дільничної виборчої комісії, може бути подана до окружної виборчої комісії або до суду протягом двох днів після дня виборів, а в роботі окружної виборчої комісії — до Центральної виборчої комісії або до суду — протягом п'яти днів після дня виборів, у частині, що унеможливорює оскарження вчинених по закінченні двох та п'яти днів після дня виборів порушень у роботі відповідно дільничної або окружної виборчої комісії під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23 (25.06.98). — Ст. 850.

При цьому Конституційний Суд України наголосив, що положення четвертого речення частини шостої статті 29 Закону про вибори позбавляє виборців, політичні партії (виборчі блоки партій), кандидатів у народні депутати України права на оскарження до суду і відповідної виборчої комісії порушень, які можуть мати місце в роботі дільничної або окружної виборчої комісії під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування у тому разі, коли цей процес тривав, відповідно, більше двох і п'яти днів після дня виборів. Тим самим це положення порушує закріплену Конституцією України гарантію здійснення прав та свобод людини і громадянина — право на їх судовий захист (частини 1, 2 ст. 55), яке не може бути обмежене (ст. 64), а також право кожного на індивідуальні чи колективні письмові звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб (ст. 40)¹.

Рішення Конституційного Суду України є обов'язковими до виконання на території України, у тому числі, на наш погляд, його висновки повинні враховуватися Верховною Радою України при прийнятті нових виборчих законів. На думку Ю. Кириченко, правові позиції, які єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні сформулював як обґрунтування свого рішення про неконституційність правової норми, повинні принаймні враховуватися органами державної влади під час своєї подальшої правотворчої діяльності².

Однак в окремих випадках законодавча практика складається по-іншому.

Рішенням Конституційного Суду України від 5 квітня 2012 року № 8-рп/2012 (справа № 1-15/2012 про висування кандидатів у народні депутати України за змішаної виборчої системи) визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), ч. 5 ст. 52, абзац другий ч. 10 ст. 98, ч. 3 ст. 99 Закону України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI «Про вибори народних депутатів України»³. Положеннями зазначених норм останнього було дозволено включати до виборчого списку кандидатів у народні депутати України одну і ту саму особу в загальнодержавному багатомандатному і одномандатному виборчих округах. Визнаючи ці норми неконституційними, Конституційний

¹ Рішення Конституційного Суду України від 3 липня 2003 року № 13-рп/2003 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 17 (08.05.2003). — Ст. 791.

² Кириченко Ю. Наступний конституційний контроль за виборчим законодавством України [Електронний ресурс] / Ю. Кириченко. — Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/index.php/politicreformandconstitutionslaw/politicalpartieselections/504-2012-03-01-16-21-09>.

³ Рішення Конституційного Суду України від 5 квітня 2012 року № 8-рп/2012 (справа про висування кандидатів у народні депутати України за змішаної виборчої системи) // Офіційний вісник України. — 2012. — № 30 (27.04.2012). — Ст. 1122.

Суд України виходив з того, що аналогічне ч. 5 ст. 52 Закону положення містилося у ч. 3 ст. 20 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року, яке Рішенням № 1-рп/98 Конституційний Суд України визнав неконституційним¹.

Щодо оспорюваних положень абзацу другого ч. 10 ст. 98 та ч. 3 ст. 99 Закону від 17 листопада 2011 р., згідно з якими у разі якщо під час встановлення результатів виборів Центральна виборча комісія виявить, що особа обрана народним депутатом України як за виборчим списком у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, так і народним депутатом України в одномандатному виборчому окрузі, така особа вважається обраною народним депутатом України в одномандатному виборчому окрузі; стосовно цієї особи приймається рішення про визнання її такою, яка не набула депутатського мандата у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, а народним депутатом визнається наступний за черговістю кандидат у народні депутати України у виборчому списку кандидатів у народні депутати України відповідної політичної партії, то вони системно пов'язані з ч. 5 ст. 52 вказаного Закону.

Визнаючи положення оскаржуваних норм неконституційними, Конституційний Суд України знову послався на Рішення № 1-рп/98, за яким конституційний принцип рівного виборчого права забезпечується не тільки рівними для всіх громадян засадами участі у виборах та наявністю у них рівної кількості голосів, а й юридично рівним впливом цих голосів на результати виборів (абзац перший п. 13 мотивувальної частини)².

Таким чином, Верховна Рада України, приймаючи Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року, перенесла до нього визнані неконституційними Рішенням № 1-рп/98 приписи, які містилися в Законі України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року.

З огляду на зазначені рішення Конституційного Суду України не просто зрозуміти логіку законодавця, який при прийнятті нового виборчого закону повторює помилки чотирнадцятирічної давності при тому, що норми Конституції України не змінювалися та є висновки Конституційного Суду України про неконституційність відповідних законодавчих приписів, які були перенесені до нового Закону, чим законодавець повернувся до «старого» правового врегулювання виборчих процедур, яке не відповідає Конституції України. На нашу думку, при прий-

¹ Рішення Конституційного Суду України від 5 квітня 2012 року № 8-рп/2012 (справа про висування кандидатів у народні депутати України за змішаної виборчої системи) // Офіційний вісник України. — 2012. — № 30 (27.04.2012). — Ст. 1122.

² Там само.

нятті нових законів, у тому числі й виборчих, законодавець зобов'язаний враховувати висновки Конституційного Суду України щодо неконституційності відповідних законодавчих положень, яким не може бути місця у новому законодавстві.

Отже, Конституційний Суд України своїми рішеннями забезпечує належне правове врегулювання зазначених відносин. Конституційний Суд України не встановлює нових норм, а визнанням існуючих норм неконституційними виключає їх, усуваючи колізію між останніми та конституційними нормами, і розвіює сумніви щодо конституційності виключених норм у суб'єктів правозастосування виборчого законодавства. Тобто виходячи із зазначеного Конституційний Суд України фактично є державним органом, який врегульовує певні правовідносини, приводячи їх у відповідність з нормами Конституції України.

Водночас, в окремих випадках Конституційний Суд України шляхом визнання норм неконституційними створює правовий вакуум у врегулюванні певних відносин, тобто без прийняття відповідного закону такі відносини залишаються неврегульованими. Однак у даному разі наслідки прийняття відповідного рішення не ставляться у вину Конституційному Суду України, який обмежений предметом спору і не має повноважень шляхом законотворення врегулювати відповідні відносини. Виявлення Конституційним Судом України неконституційності певних норм і утворення правового вакууму має бути поштовхом для Верховної Ради України до негайного прийняття відповідного законодавчого акта для врегулювання таких відносин і заповнення вакууму шляхом прийняття належного законодавчого акта з обов'язковим урахуванням попередніх висновків Конституційного Суду України.

Рішенням Конституційного Суду України від 4 квітня 2012 року № 7-рп/2012 (справа № 1-17/2012 щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення «з рівномірним віднесенням до всіх одномандатних округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва» ч. 2 ст. 22 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061-VI¹.

Частиною 2 ст. 22 цього Закону встановлено, що закордонні виборчі дільниці утворюються Центральною виборчою комісією при закордонних дипломатичних установах України, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України, з рівномірним віднесенням

¹ Рішення Конституційного Суду України від 4 квітня 2012 року № 7-рп/2012 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 29 (23.04.2012). — Ст. 1077.

до всіх одномандатних округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва.

Рівномірне віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, утворених на території столиці України — міста Києва, згідно з ч. 2 ст. 22 Закону не забезпечує рівного і вільного виборчого права виборцям, які проживають або перебувають за межами України і які за існуючою пропорційно-мажоритарною виборчою системою реалізують таке право лише за пропорційною складовою змішаної виборчої системи; воно також не забезпечує рівних правових можливостей кандидатів у народні депутати України, які балотуватимуться в одномандатних виборчих округах у місті Києві, щодо реалізації їх права бути обраними народними депутатами України, оскільки обмежується вільне волевиявлення виборців, які проживають або перебувають за кордоном.

Крім того рівномірне віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних округів, які утворюються на території столиці України — міста Києва з урахуванням кількості виборців у місті Києві, зумовлює значне збільшення кількості виборців, які не пов'язані з територіальною громадою міста Києва. Отже, застосування положення Закону, за яким виборці, котрі проживають або перебувають за кордоном, голосують за кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах, що утворюються в столиці України — місті Києві, не забезпечує відображення волевиявлення тих виборців, які проживають на території міста Києва¹.

На наш погляд, Конституційний Суд України, захищаючи активні та пасивні права одних виборців, цим рішенням позбавив активного права громадян України, які проживають або перебувають за кордоном, щодо голосування в одномандатних виборчих округах, тобто створив правовий вакуум неврегульованих відносин. У такому разі законодавець повинен виправити подібне правове явище шляхом прийняття відповідних законодавчих приписів, які б урегулювали ці відносини. Щодо проблеми, яка виникла, то вважаємо, що єдиним правильним її вирішенням є створення на законодавчому рівні закордонних одномандатних виборчих округів.

З цього приводу Ю. Б. Ключковський дійшов висновку, що Конституційний Суд України створив нову позитивну норму, згідно з якою виборці за кордоном «реалізують таке право лише за пропорційною складовою змішаної виборчої системи» — норму, відсутню досі в українському виборчому праві².

¹ Рішення Конституційного Суду України від 4 квітня 2012 року № 7-рп/2012 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 29 (23.04.2012). — Ст. 1077.

² Ключковський Ю. Б. Чи може рішення Конституційного Суду суперечити принципу верховенства права? / Ю. Б. Ключковський // Вибори та демократія. — 2012. — № 1 (31). — С. 29, 31.

На нашу думку, процедура усунення такого правового явища є нерегульованою. Вважаємо, що в разі виникнення останнього законодавець повинен негайно прийняти відповідний закон для заповнення правового вакууму, тобто ця процедура має бути передбачена на законодавчому рівні.

Аналіз судової практики Конституційного Суду України з розгляду справ щодо тлумачення та перевірки на відповідність Конституції України актів виборчого законодавства свідчить, що такі питання зазвичай виникали перед або в період виборчих процесів, яким передувало прийняття Верховною Радою України нового виборчого акта.

Зокрема, напередодні виборів народних депутатів України та депутатів місцевих рад, які відбулися 29 березня 1998 року, Конституційний Суд України ухвалив Рішення від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України), яке ми вже аналізували, Рішення від 25 березня 1998 року № 3-рп/98 (справа про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України»)¹, Рішення від 27 березня 1998 року № 5-рп/98 (справа про вибори в містах Києві та Севастополі).

Як уже зазначалося, серед цих рішень найбільш визначальним є Рішення Конституційного Суду України у справі про вибори народних депутатів України, оскільки у цій справі Конституційний Суд України перевіряв на відповідність Конституції України Закон України від 24 вересня 1997 року «Про вибори народних депутатів України». Рішенням у вказаній справі визнано конституційними положення цього Закону, якими було введено голосування за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою. Такий висновок суду остаточно зламав консервативну позицію окремих державобудівників — голосування лише за мажоритарною виборчою системою, яка вже не задовольняла українське суспільство. Конституційними були визнані також положення про встановлення чотиривідсоткового бар'єра голосів виборців для отримання права на участь у розподілі депутатських мандатів політичними партіями. Це були новели виборчого законодавства України, які прокладали новий шлях українському суспільству до здійснення виборчого права щодо обрання до органів управління державою, і здійснення народовладдя в Україні, а також покладали відповідальність за належне державне управління та державотворення на обрані політичні сили.

Цим Рішенням Конституційний Суд України підтвердив роль судового контролю у виборчих процесах, його значущість у правовому регулюванні останніх і приведенні їх у відповідність із конституційними нормами; були захищені виборчі права громадян України, право на захист виборчих прав громадян у судовому порядку, приведено у відповідність із Конституцією України порядок висування і реєстрації кан-

¹ Офіційний вісник України. — 1998. — № 23 (25.06.98). — Ст. 850.

дидатів у народні депутати України та проведення передвиборної агітації тощо.

Разом із цим, КСУ зазначив, що це Рішення не поширюється на правовідносини, що виникли на підставі визнаних неконституційними положень Закону України «Про вибори народних депутатів України», відповідно до яких були врегульовані порядок висування і реєстрації кандидатів у народні депутати України та проведення передвиборної агітації (п. 9 Рішення). Таким висновком КСУ фактично залишив легітимним правове становище щодо висування і реєстрації кандидатів у народні депутати України та проведення передвиборної агітації, яке існувало до прийняття цього Рішення, хоч юридично це правове становище не відповідало Конституції України. Тобто, на наш погляд, КСУ до такого висновку дійшов тому, що виборчий процес уже тривав і в протилежному разі його необхідно було розпочинати заново¹. Водночас, таким висновком КСУ вказав, що виборчий процес розпочався в неконституційний спосіб.

Вважаємо, що висновком щодо непоширення Рішення на правовідносини, які виникли раніше, КСУ фактично «прикриває» неконституційність проведення виборчих процедур на певних етапах виборчого процесу, тобто робить їх легітимними, чим не відновлює права виборців і суб'єктів виборчого процесу, які були порушені до прийняття Рішення Конституційним Судом України. У такому судовому захисті втрачається сенс, оскільки визначальним у ньому є обов'язкове відновлення порушених прав.

У подібній ситуації Конституційний Суд Російської Федерації відмовився розглядати питання про конституційність виборчих процедур після того, як виборча кампанія вже розпочалася, але розглянув це питання через три роки, коли зникли обставини, які цьому перешкождали². Ми підтримуємо таку позицію, оскільки на стадії виборчого процесу змінювати правила виборчих процедур є неприпустимим і таким, що спричиняє порушення принципу стабільності виборчого законодавства, який належить до європейських принципів проведення виборів.

З цього приводу суддя КСУ М. Д. Савенко в окремій думці зазначив: «...Встановлення обмежувального строку в один рік щодо внесення змін і доповнень до чинних законів, що регулюють порядок виборів до конституційних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також прийняття нових законів з цих питань забезпечить можливість належного конституційного контролю щодо конституційності

¹ Вплив адміністративного судочинства на розвиток публічного права в Україні : зб. наук. статей / за заг. ред. І. Х. Темкіжева. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — С. 100.

² Стрижак А. А. Виборче право в Україні: історія і сучасність / А. А. Стрижак. — К. : Логос, 2012. — 448 с.

норм, якими вносяться зміни та доповнення, чи нового закону і виключить можливість проведення будь-яких виборів на підставі можливих неконституційних положень відповідного закону»¹.

Вважаємо, що запровадження у виборчих законах колишніх законодавчих приписів, за якими прийняття, внесення змін і доповнень до виборчого закону допускається не раніш як за рік до проведення відповідних виборів, слугуватиме забезпеченню принципу стабільності у виборчих перегонах.

Водночас, ураховуючи спектр перевірки правового врегулювання виборів Конституційний Суд України вперше привів виборче законодавство у відповідність із Конституцією України, хоч із запізненням, оскільки виборчий процес уже тривав. Однак незважаючи на це таким Рішенням Конституційного Суду України було доведено суспільству, що правила у виборчих процедурах повинні встановлюватися Верховною Радою України у відповідності з Конституцією України.

Не менш значущим є Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 у справі № 1-50/2009 за конституційним поданням Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України)². Значущість цього Рішення полягає в тому, що Конституційний Суд України у цій справі перевіряв відповідність Конституції України декількох виборчих законів, зокрема щодо правового врегулювання норм стосовно виборів Президента України, до яких також віднесено Кодекс адміністративного судочинства України. Спектр перевірки був також досить широким: починаючи з питань захисту виборчого (пасивного і активного) права, процедури проведення виборів, предмета і строків оскарження діяльності виборчих комісій, забезпечення позову у виборчому адміністративному спорі та закінчуючи питанням реєстру виборців.

Визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення ч. 6 ст. 99 Закону України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 року № 474-XIV, зі змінами. Щодо цього положення Конституційний Суд України зазначив, що ч. 6 ст. 99

¹ Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23 (25.06.98). — Ст. 850.

² Офіційний вісник України. — 2009. — № 82 (02.11.2009). — Ст. 2793.

цього Закону, згідно з якою суд залишає позови щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу після закінчення визначених для цього строків без розгляду, є такою, що обмежує закріплену Конституцією України гарантію здійснення прав і свобод людини і громадянина — право на їх судовий захист (частини 1, 2 ст. 55), яке гарантується (ч. 2 ст. 22) і не може бути обмежене (ст. 64), а його зміст та обсяг не можуть бути звужені (ч. 3 ст. 22).

Цим Рішенням визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення п. 4 ч. 1 ст. 109, друге речення ч. 4 ст. 172 КАС України, ч. 4 ст. 99 Закону від 5 березня 1999 року № 474-XIV «Про вибори Президента України», ч. 6 ст. 117, ч. 12 ст. 176 КАС України.

Ухвалюючи це рішення, Конституційний Суд України виходив з того, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, а отже, і на правовідносини, які мали місце в процесі складання протоколів щодо підсумків голосування у межах територіального виборчого округу під час проведення виборів Президента України, а також протоколів про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці.

Зміни, внесені законодавцем до оспорюваних положень Закону України «Про вибори Президента України» та КАС України, щодо заборони суду здійснювати забезпечення позову у спорах, які стосуються призначення, підготовки і проведення виборів, звузили зміст права громадян на судовий захист.

Неможливість поновлення у виборчих правах через швидкоплинність виборчого процесу без заходів забезпечення позову позбавляє будь-якого сенсу звернення до суду з цих питань.

Конституційний контроль виборчого законодавства полягає не тільки у перевірці цього законодавства щодо правового врегулювання виборчого процесу на відповідність Конституції України, а й у його офіційному тлумаченні.

Прикладом зазначеного є Рішення Конституційного Суду України від 25 березня 1998 року № 3-рп/98 у справі № 13/1071-98, № 1-22/98 за конституційним поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення положень частин одинадцятої та тринадцятої статті 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України»)¹. Ця справа розглядалася невідкладно враховуючи те, що вибори народних депутатів України були призначені на 29 березня 1998 року, тобто за чотири дні до дня голосування.

У конституційному поданні Центральної виборчої комісії зазначалося, що застосування ч. 11 ст. 42 Закону України «Про вибори народних

¹ Офіційний вісник України. — 1998. — № 23 (25.06.98). — Ст. 852.

депутатів України» може зумовити ситуацію, коли обрання 225 народних депутатів України у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі стане неможливим. При цьому суб'єкт права на конституційне подання посилається на Рішення № 1-рп/98 щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України», яким визнано неконституційними положення «в списку пропускаються кандидати, обрані в одномандатних виборчих округах» ч. 11 ст. 42 Закону і яке до прийняття Рішення № 1-рп/98 мало враховуватися при встановленні результатів виборів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі.

Виходячи з наведеного Центральна виборча комісія звернулася до Конституційного Суду України з проханням дати офіційне тлумачення положень частин 11 та 13 ст. 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України», зокрема в частині розподілу мандатів народного депутата України у списку кандидатів у народні депутати України від політичної партії, виборчого блоку партій за результатами виборів у багатомандатному загальнодержавному та одномандатних виборчих округах.

Щодо ч. 11 вказаної статті Конституційний Суд України зазначив, що заповнення прогалін у законах, окремі положення яких Конституційним Судом України визнані неконституційними, не належить до його повноважень. Згідно зі ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. З огляду на це і відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України вирішення зазначених питань є прерогативою органу законодавчої влади — Верховної Ради України. Крім того з прийняттям Закону України від 3 березня 1998 року «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України», яким, зокрема, було внесено зміни до ч. 1 ст. 26 Закону, Верховна Рада України врегулювала питання щодо розподілу депутатських мандатів між кандидатами в народні депутати України від політичної партії, виборчого блоку партій «в порядку їх черговості у списку». Тому необхідність офіційного тлумачення положення ч. 11 ст. 42 Закону відпала.

Однак Конституційний Суд України дав тлумачення положення ч. 13 зазначеної норми і вказав, що її треба розуміти так, що результатами виборів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі є кількість мандатів, отриманих кандидатами в народні депутати України, включеними до списків від політичних партій, виборчих блоків партій. Депутатські мандати між цими списками розподіляються пропорційно кількості отриманих ними голосів виборців¹.

Конституційний Суд України крім визнання неконституційними виборчих законів дає їх тлумачення, але при цьому не перебирає на себе повноваження законодавця.

¹ Офіційний вісник України. — 2009. — № 47 (03.07.2009). — Ст. 1594.

Конституційний Суд України визнає неконституційними не тільки нормативно-правові акти, які регулюють виборчі процедури, а й акти правозастосування. Зокрема, його Рішенням від 10 червня 2009 року № 14-рп/2009 у справі № 1-24/2009 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради»¹ було визнано неконституційною Постанову Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України від 3 березня 2009 року № 1058 № 1058-VI «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної Ради».

Підставою для визнання цієї Постанови неконституційною стало те, що згідно з п. 30 ч. 1 ст. 85 Конституції України Верховна Рада України не мала повноважень відмінити позачергові вибори до Тернопільської обласної ради. Крім того Конституційний Суд України підкреслив, що строки проведення виборів є важливим інститутом гарантії реалізації виборчих прав громадян. Відміна виборів до органів місцевого самоврядування чи перенесення строків їх проведення з підстав, не передбачених законом, є порушенням цих прав громадян. Тому оспорювана Постанова суперечить також ч. 1 ст. 38 Конституції України². Актом застосування права, за позицією Конституційного Суду України, є також оспорювана Постанова. Її правова сутність обумовлена актом, який визнається парламентом нечинним. Визнання нечинною Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» є припиненням реалізації прав громадян, зокрема права обирати і бути обраними до органу місцевого самоврядування.

Отже, Конституційний Суд України здійснює контроль виборчих процесів не тільки на відповідність Конституції України їх нормативного врегулювання, а й перевіряє на конституційну відповідність акти індивідуальної дії, якими призначаються окремі вибори.

У зв'язку з цим варто згадати Рішення Конституційного Суду України від 9 жовтня 2008 року № 22-рп/2008 у справі № 1-41/2008 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Про

¹ Рішення Конституційного Суду України від 9 жовтня 2008 року № 22-рп/2008 у справі № 1-41/2008 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Про закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців» // Офіційний вісник України. — 2008. — № 80 (31.10.2008). — Ст. 2700.

² Там само.

закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців»¹. Цим Рішенням зазначену постанову визнано неконституційною. Тобто Конституційний Суд України перевіряє правове врегулювання інших правовідносин, які охоплюють усі виборчі процеси, та перевіряє це врегулювання на відповідність Конституції України ще задовго до початку цих виборчих процесів.

Отже, Конституційний Суд України здійснює судовий контроль за виборчими процесами в Україні шляхом приведення виборчого законодавства у відповідність із Конституцією України, чим забезпечує наявність однієї з основних засад конституційного ладу — народовладдя в Україні — через призму участі громадян у конституційних виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування.

Рішення Конституційного Суду України є значним внеском у правове регулювання основних засад виборів та виборчих процедур, що слугувало і слугує дотриманню і реалізації виборчих прав громадян України. Однак для забезпечення стабільності у виборчих процесах вважаємо за необхідне таке:

1) запровадити у виборчих законах приписи, за якими прийняття, внесення змін і доповнень до виборчого закону допускається не раніш як за рік до проведення відповідних виборів. Виняток може мати місце лише в разі створення після розгляду справи Конституційним Судом України правового вакууму щодо врегулювання виборчих відносин.

Раніше подібну норму містив Закон України від 6 березня 1997 року «Про вибори народних депутатів України», однак законодавець не переніс її до нового Закону.

Встановлення обмежувального строку в один рік щодо внесення змін і доповнень до чинних законів, що регулюють порядок виборів до конституційних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також прийняття нових законів з цих питань забезпечить можливість належного конституційного контролю щодо конституційності норм, якими вносяться зміни та доповнення, чи нового закону, і виключить можливість проведення будь-яких виборів на підставі неконституційних положень відповідного закону;

2) у разі створення правового вакууму Конституційним Судом України після визнання положень виборчого закону неконституційними Верховна Рада України зобов'язана в установлений строк заповнити цей

¹ Рішення Конституційного Суду України від 9 жовтня 2008 року № 22-рп/2008 у справі № 1-41/2008 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Про закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців» // Офіційний вісник України. — 2008. — № 80 (31.10.2008). — Ст. 2700.

вакуум відповідними законодавчими нормами з обов'язковим урахуванням висновків Конституційного Суду України, викладених у рішенні, яким був створений цей вакуум;

3) правове врегулювання процедури розгляду справ Конституційним Судом України щодо виборчого законодавства повинно мати особливості, за якими такі справи Конституційний Суд України має розглядати невідкладно. Варто заборонити розгляд таких справ у період виборчих процесів. Строки розгляду та строки подання конституційних звернень у таких справах мають бути обмежені і визнані такими, що не підлягають поновленню.

Запропоновані механізми судового контролю за правовим врегулюванням виборчих процесів, на наш погляд, будуть спрямовані на дотримання принципу гласності та відкритості виборчих процесів, передбачуваності правил проведення виборів та поведінки суб'єктів виборчого процесу, що, у свою чергу, свідчитиме про легітимацію влади в Україні, її демократичний розвиток.

2.3. Адміністративні суди як суб'єкти розв'язання виборчих конфліктів

Після прийняття Конституції України 28 червня 1996 року всім стало зрозуміло, що в Україні на черзі судова реформа, основна мета якої — забезпечення реалізації конституційних гарантій стосовно захисту прав, свобод та інтересів людини, прав та інтересів юридичних осіб.

Статтею 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб¹. Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації (ч. 1 ст. 125 Конституції України).

Виходячи із зазначених норм має бути побудована нова система судів, серед яких визначальне місце займатиме структура адміністративних судів стосовно розгляду публічно-правових спорів, судів, які здійснюватимуть контроль за органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. На сьогодні такі адміністративні суди утворені, їх завданням є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністратив-

¹ Конституція України від 28 червня 1996 року // Офіційний вісник України. — 2010. — № 72/1 (01.10.2010). — Ст. 2598.

них справ. Тобто українське суспільство в цьому відношенні не поступається високорозвинутим державам Європи і має систему судів, яка здатна їх захистити від свавілля органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Система адміністративних судів в Україні створена не так давно і функціонує, за історичними мірками, протягом нетривалого часу, але історія адміністративної юстиції вже налічує декілька століть.

Деякі вчені висловлюють думку, що перші ознаки, притаманні адміністративній юстиції, мали місце в Україні вже на початку XVIII століття.

І. Гриценко вважає, що «визначальною подією як у цілому в становленні української правової системи, так і у справі формування адміністративної юстиції в Україні зокрема, стало підписання у 1710 році першої Конституції України гетьмана Пилипа Орлика — «Пакти і Конституція прав і вольностей Війська Запорозького»¹.

Дослідник зазначає, що вже цією — першою в світі Конституцією, яка для наступних політичних та державних діячів України стала основою у справі творення судоустрою й здійснення правосуддя, закріплювалися способи судового захисту суб'єктивних прав простих козаків від дій козацької старшини.

Першим в історії України кодексом українського права історик визначає «Права, за якими судиться малоросійський народ» від 1743 року, де, зокрема, урегульовувались питання публічно-правового змісту: державна військова служба й публічні посади, діяльність судів, організація та здійснення влади в містах, розпорядження та утримання публічних речей.

У подальшому ідеї адміністративної юстиції як досить самостійної складової частини поліцейського, а згодом — адміністративного права отримали в Україні науково-теоретичне підґрунтя наприкінці XIX — на початку XX століть. Активізація досліджень інституту адміністративної юстиції та намагання його запровадження на початку XX століття в Російській імперії спонукали до осмислення потреб судового захисту прав і свобод від свавілля державної влади і в Україні, яка входила до її складу².

У наукових працях вітчизняних вчених висвітлення характерних ознак, поняття та змісту адміністративної юстиції відбувалося поряд зі

¹ Гриценко І. Історичні передумови запровадження адміністративної юстиції : українська традиція / І. Гриценко // Роль і вплив практики адміністративного судочинства на розвиток публічного права : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., присвячені 10-річчю утворення Вишого адміністративного суду України (м. Київ, 29—30 листопада 2012 року) : зб. матер. / за заг. ред. І. Х. Темкіжева. — К. : Істина, 2012. — С. 25—35.

² Педько Ю. С. Історія становлення адміністративної юстиції в Україні / Ю. С. Педько // Проблеми теорії та практики адміністративної юстиції : зб. наук. статей. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — С. 9—22.

зверненням до практичного досвіду зарубіжних країн (Франції, Німеччини тощо) стосовно запровадження та функціонування даного атрибуту правової державності, а також до відповідних досліджень зарубіжних учених.

Після революції 1905 року в зв'язку з розширенням громадянських прав в Російській імперії активно почали обговорювати пропозиції щодо формування адміністративної юстиції, і у 1907 році прем'єр-міністр Уряду Російської імперії П. О. Столипін розпочав запровадження адміністративної реформи, у межах якої передбачалося створення адміністративних судів. Проте процес їх створення стримувався об'єктивними причинами: існуючим суспільним ладом — монархією та складною суспільно-політичною і міжнародною обстановкою¹.

Лише на початку 1917 року Тимчасовим урядом Росії прийнято рішення про введення в судових округах посад адміністративних суддів, обов'язком яких був розгляд окремих адміністративних справ. Постановою Тимчасового уряду від 30 травня 1917 року були запроваджені суди з адміністративних справ і прийнято Положення про них. При цьому правозахисну функцію адміністративної юстиції мала реалізовувати «судова влада з адміністративних справ», яка підрозділялася на три інстанції: адміністративний суддя, окружний суд і перший Департамент Урядового Сенату².

Необхідно окремо відзначити, що саме у Положенні про суди по адміністративних справах вперше згадується про підсудність окружним судам справ про складання виборчих списків і про вибори³. Тобто вже на той час виникали спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, вирішення яких підпадало під юрисдикцію адміністративних судів.

Після революційних подій жовтня 1917 року настав короткочасний період, коли влада в Україні переходила з одних рук до інших. Однак і в цей складний час усі утримувачі влади в країні вживали певних заходів щодо утворення повноцінного елемента незалежної судової влади — адміністративної юстиції.

Існування такої судової системи встановлювалось ст. 62 розділу VI Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 року, а створення Вищого Суду в справах судових та адміністративних під час

¹ Ситников О. Ф. Адміністративна юстиція в Україні: історичні та законодавчі аспекти становлення і розвитку / О. Ф. Ситников // Вплив адміністративного судочинства на розвиток публічного права в Україні : зб. наук. статей ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — С. 60—73.

² Педько Ю. С. Зазначена праця. — С. 9—22.

³ Административная юстиция: конец XIX — начало XX века : хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. — Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. — Ч. 2. — 368 с.

гетьманату Скоропадського було передбачено розділом «Про Генеральний суд» Закону про тимчасовий державний устрій України¹.

Як відзначає у своїх дослідженнях Ю. С. Педько, «...уже за радянської влади, в 1920-х роках, також проводилися законопроектні роботи з досліджуваного питання. Так, у 1921 році Інститутом радянського права при МДУ було розроблено проект декрету про адміністративну юстицію РРФСР, а в 1922 році ідентичний проект запропоновано НКЮ УРСР. Ці проекти стали основою для підготовлених згодом проектів Адміністративного кодексу і Положення про Верховний адміністративний суд і обласні та губернські адміністративні суди республік. Однак інститут адміністративної юстиції так і не набув законодавчого оформлення»².

У 1927 році в Українській Соціалістичній Радянській Республіці був прийнятий Адміністративний кодекс, єдиний на теренах Радянського Союзу, основною спрямованістю якого була систематизація правил, що регулюють діяльність адміністративних органів влади. Наступним кроком мало стати створення адміністративних судів в Україні, але з середини 20-х до кінця 30-х років інтерес законодавців і державних діячів до проблем адміністративної юстиції, з огляду на сформований тоталітарний політичний режим, згас, а за роки сталінського режиму не було й гадки про можливість існування такого суду, як адміністративний³.

Проект створення системи адміністративних судів не було реалізовано внаслідок того, що під впливом пануючої тоді комуністичної доктрини та ідеології диктатури пролетаріату, панувала думка про адміністративну юстицію як буржуазний інститут права⁴.

Питання створення та існування адміністративної юстиції стало знов актуальним уже після припинення існування тоталітарного СРСР та проголошення України незалежною державою.

Перший голова Вищого адміністративного суду України О. М. Пасенюк згадує: «Із здобуттям незалежності і суверенітету перед Україною постало завдання реформувати всі владні інституції, не лише зробити їх демократичними, а й підпорядкувати всю їх діяльність інтересам суспільства в цілому і кожного громадянина зокрема». На тлі тотального демонтажу командно-адміністративної системи колишнього Радянського Союзу розпочався, хоч і повільний, але, безумовно, поступальний рух до реформування судової системи суверенної України, і визначальною

¹ Слюсаренко А. Г. Історія Української Конституції / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. — К., 1997.

² Педько Ю. С. Зазнач. праця. — С. 9—22.

³ Пасенюк О. Адміністративна юстиція в Україні / О. Пасенюк // матер. конф. з нагоди запровадження адміністративного судочинства в Україні (м. Київ, 30 вересня 2005 року).

⁴ Ситников О. Ф. Зазнач. праця. — С. 60—73.

стадією цього процесу було офіційне визнання державою необхідності запровадження адміністративної юстиції в країні¹.

З положень Конституції України випливає, що наша країна взяла на себе обов'язок дотримуватись вимог, які пред'являються до держави, що визнає себе «зв'язаною правом»². Головною ж ознакою такої держави є гарантованість і спроможність забезпечення захисту прав людини від можливих неправомірних дій суб'єкта, наділеного владними повноваженнями.

Важливого значення у зв'язку з цим набуває діяльність судів щодо захисту прав громадян від порушень їх у публічній сфері.

Обговорення питань про створення в Україні адміністративних судів, здатних взяти на себе такий захист, пройшло тривалу стадію дискусій щодо їх необхідності. Потреба у створенні системи адміністративних судів отримала офіційне визнання: спочатку на рівні концепції, згодом — на законодавчому рівні.

Президентом держави визначені основні напрями судово-правової реформи, яка має забезпечити верховенство права і законність в такій важливій сфері, як судова влада. Для досягнення цієї мети необхідно не тільки удосконалити традиційні судові функції — застосування заходів кримінального покарання осіб, які скоїли злочини, і вирішення тих або інших майнових суперечок. Треба ще законодавчо врегулювати повноваження суду з контролю за забезпеченням взаємної відповідальності держави та її громадян.

Враховуючи завдання, що стоять перед адміністративними судами, характер спорів, які вони розглядають, а також їх особливі повноваження при розгляді справ, можна без перебільшення стверджувати, що інститут адміністративної юстиції посідає головне місце у системі захисту прав людини та здійсненні контролю за діяльністю держави з дотримання цих прав.

Виникнення та становлення адміністративної юстиції мало своїм підґрунтям чинники соціально-історичного та об'єктивно-правового характеру. Адміністративна юстиція в Україні виникла на зламі однієї суспільної формації зі своїми пріоритетами та цінностями та переході до нового суспільно-економічного і політичного устрою, у період якого ще не зовсім розумілося основне призначення правозахисної домінанти

¹ Пасенюк О. М. Система адміністративних судів — ключовий інструмент захисту конституційних прав, свобод та інтересів громадян / О. М. Пасенюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2007. — № 1. — С. 3—7.

² Ємельянова І. Становлення та розвиток адміністративної юстиції в Україні: правове регулювання / І. Ємельянова // Роль і вплив практики адміністративного судочинства на розвиток публічного права : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 10-річчю утворення Вищого адміністративного суду України (м. Київ, 29—30 листопада 2012 року) ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. — К. : Істина, 2012. — С. 36—41.

адміністративної юстиції, а її виникнення обґрунтовувалося теорією поділу влади з точки зору лише відокремлення виконавчої влади від судової, а не розумного співробітництва з відповідним перерозподілом власних функцій для належного забезпечення і захисту прав і свобод громадян.

Однак врахування історичного досвіду запровадження адміністративної юстиції, як і сучасного стану розв'язання відповідних спорів публічно-правового характеру судами та позасудовими органами зарубіжних країн дали можливість досягнути того високого рівня розвитку адміністративного судочинства, який наразі має місце в Україні.

З моменту здобуття незалежності у 1991 році перед Україною постало завдання побудови правової демократичної держави, спроможної забезпечити ефективний захист прав людини, зокрема судовий.

Складність виконання цього завдання обумовлювалась, у тому числі, необхідністю зміни всієї судової системи з урахуванням ідей і принципів, на яких базувалася побудова нового державного устрою. Україна наближалась до формування адміністративної юстиції поступово, крок за кроком, першим з яких стало схвалення Верховною Радою України у 1992 році Концепції судово-правової реформи в Україні, котрою було визначено основні завдання цієї реформи: гарантування самостійності і незалежності судових органів від впливу законодавчої та виконавчої влади; реалізація демократичних ідей правосуддя, вироблених світовою практикою і наукою; створення системи законодавства про судоустрій, яке б забезпечило незалежність судової влади. Одним з основних завдань було визначено поступове здійснення спеціалізації судів, гарантування права громадянина на розгляд його справи компетентним, незалежним і неупередженим судом тощо.

Особливої актуальності питання формування системи адміністративної юстиції набуло після прийняття у 1996 році Конституції України, яка закріпила положення, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом, і гарантувала кожній особі право на оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Конституція України, зокрема, передбачила існування спеціалізованих судів. Статтями 125, 127 Основного Закону встановлено, що система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації¹. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди. Суддями спеціалізованих судів можуть бути особи, які мають фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів.

Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою Верховною Радою у 1998 році, було визначено, що одним із ключових за-

¹ Конституція України від 28 червня 1996 року // Офіційний вісник України. — 2010. — № 72/1 (01.10.2010). — Ст. 2598.

ходів адміністративної реформи є здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості.

Вирішальну роль у забезпеченні законності, захисту порушених прав і свобод людини і громадянина у сфері адміністративно-правових відносин мала відігравати адміністративна юстиція.

Концепцією судово-правової реформи було також передбачено поступове запровадження адміністративної юстиції — починаючи спеціалізацією суддів і утворенням спеціалізованих судових колегій і закінчуючи створенням вертикалі адміністративних судів.

Створення системи адміністративних судів з метою повноцінного судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади було передбачено також Концепцією адміністративної реформи в Україні, схваленою Президентом України у 1998 році.

Перший законодавчий крок до створення адміністративних судів зроблено в ході так званої малої судової реформи 2001 року, коли законом було рекомендовано Голові Верховного Суду України та Міністрові юстиції України підготувати та внести Президентові України подання щодо утворення в державі Вищого адміністративного суду. Це мало започаткувати створення вертикалі адміністративних судів. Таке подання було підготовлено, однак відповідного указу Президент не підписав.

Через незначні перспективи швидкого прийняття нового закону про судоустрій України, який би передбачив систему адміністративних судів, на розгляд парламенту III скликання було внесено проект закону «Про адміністративні суди», яким за зразком чинного тоді Закону «Про господарські суди» пропонувалося визначити систему, повноваження і статус суддів адміністративних судів. Однак Верховна Рада України прийняла новий Закон «Про судоустрій України» значно швидше, ніж можна було очікувати. Закон «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року не тільки визначив місце адміністративних судів у системі судів загальної юрисдикції, а й встановив трирічний строк для їх створення.

Створення системи адміністративних судів неодноразово схвально відзначалось як різними міжнародними організаціями, зокрема Парламентською Асамблеєю Ради Європи у Резолюції № 1466 (2005), так і експертами у сфері права як показник зміцнення демократії та утвердження верховенства права.

Формальним же початком створення системи адміністративних судів можна вважати утворення 1 жовтня 2002 року Вищого адміністративного суду України згідно з Указом Президента України № 889/2002.

Варто відмітити, що утворення Вищого адміністративного суду України та інших адміністративних судів крім концептуальних чинників було також обумовлено і об'єктивною необхідністю, потребою часу. Свідченням цього є дані загальної судової статистики — в Україні протягом

1991—2000 років зростала кількість справ за скаргами на неправомірні дії органів державного управління та посадових осіб: у 1991 році закінчено провадженням 1043 справи, у 1996 їх було вже 7726, а у 2000 році — 29952¹. При цьому у Верховному Суді України було накопичено десятки тисяч нерозглянутих справ, за якими громадяни чекали рішення роками. За свідченням суддів і фахівців права, судова система того часу переживала певний колапс у своїй діяльності².

Прийнятий 6 липня 2005 році Кодекс адміністративного судочинства України передбачив як процесуальні механізми діяльності адміністративних судів, так і належну правову основу для повноцінного функціонування адміністративної юстиції та здійснення правосуддя в адміністративних справах, захисту прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів юридичних осіб від порушень з боку держави, органів місцевого самоврядування³.

Зберігши наступництво перевірених практикою основних інститутів судочинства, притаманних процесуальному законодавству, КАС України визначив низку принципово нових положень, спрямованих на забезпечення здійснення швидкого, справедливого судочинства та ефективного захисту прав і свобод суб'єктів звернення до суду враховуючи, що при здійсненні адміністративного судочинства суд наділений додатковими повноваженнями, притаманними лише адміністративній юстиції. На відміну від судів інших юрисдикцій, адміністративний суд займає активну позицію та може за власною ініціативою збирати необхідні для вирішення справи докази, навіть вийти за межі позовних вимог, з метою захисту прав осіб, які звернулися до нього. При цьому тягар доказування у адміністративних справах покладається на відповідача, тобто суб'єкта владних повноважень.

З розвитком публічно-правових відносин у державі розвивається й адміністративна юстиція, її нормативна-правова база постійно видозмінюється з метою належного регулювання нових суспільних відносин.

Повертаючись до питання організації системи адміністративних судів в Україні, слід згадати, що при її утворенні законодавці виходили з того, що вона повинна відповідати двом основним критеріям: з одного боку, ці суди мають бути доступними для всього населення, а з іншо-

¹ Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні : монографія / Ю. С. Педько. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — 203 с.

² Панченко О. Н. Роль судового управління в період становлення адміністративної юстиції в Україні: історичні аспекти / О. Н. Панченко // Вплив адміністративного судочинства на розвиток публічного права в Україні : зб. наук. статей ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — С. 40—47.

³ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35—36.

го — їх організація повинна мінімізувати можливості незаконного впливу з боку органів влади на суддів адміністративних судів при вирішенні справи.

На підготовчому етапі обговорювалося декілька варіантів системи адміністративних судів.

Перший з них передбачав утворення місцевих адміністративних судів на рівні районів і міст, апеляційних адміністративних судів на рівні областей і Вищого адміністративного суду України. Безумовна перевага запропонованої системи — у доступності адміністративних судів для населення, максимальній близькості їх до місця проживання. Однак така система не була взята за основу через те, що обмежена районом чи містом територіальна юрисдикція місцевих адміністративних судів могла збільшити можливості втручання посадових осіб органів виконавчої влади, які знаходяться в межах цієї території. Крім того доступність до суду має розумітись не як наближеність до приміщення суду, а як гарантоване право на незалежний, кваліфікований суд, на законне та справедливе судові рішення тощо.

Існувала також пропозиція утворити адміністративні суди за зразком господарських: місцеві — на рівні областей, у містах Києві та Севастополі, апеляційні — в апеляційних округах на рівні декількох областей і Вищий адміністративний суд України. Таким шляхом і пішов законодавець. Згідно з п. 1 Указу Президента України від 16 листопада 2004 року «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» з 1 січня 2005 року в системі адміністративних судів України були утворені місцеві адміністративні суди на рівні областей і міст Києва та Севастополя; згідно з п. 2 даного Указу з 1 січня 2005 року в системі адміністративних судів України були створені такі апеляційні адміністративні суди: Дніпропетровський, Донецький, Київський, Львівський, Одеський, Севастопольський, Харківський. Наприклад, згідно з цим Указом у м. Львові розміщений Львівський окружний адміністративний суд (перша інстанція), а також Львівський апеляційний адміністративний суд (друга інстанція), юрисдикція якого поширюється на територію Волинської, Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Рівненської, Тернопільської областей. Більш високий рівень місцевих адміністративних судів сприяє незалежності їх суддів. Однак при цьому ігнорується вимога доступності правосуддя для громадян.

При підготовці проекту Адміністративно-процесуального кодексу України було прийнято рішення про розгляд адміністративних спорів у трьох інстанціях. Отже, на сьогодні згідно з ч. 1 ст. 5 КАС існують окружні адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди, Вищий адміністративний суд України. Проект АПК ґрунтувався на підході, за яким розрізняються поняття «адміністративний суд в організаційному значенні» та «адміністративний суд у процесуальному значенні».

Наприклад, Верховний Суд України в організаційному значенні не є адміністративним судом, оскільки вирішує не тільки адміністративні справи, а тому не є спеціалізованим судом. Однак у процесуальному значенні Верховний Суд України виконує функції адміністративного суду, коли у виняткових випадках розглядає адміністративні справи та переглядає судові рішення адміністративних судів.

Тому в прийнятій редакції Кодексу під адміністративним судом розуміють не тільки спеціалізовані адміністративні суди, а й інші суди, які в передбачених законом випадках вирішують адміністративні справи. Реалізація такого підходу дозволяє зробити правосуддя в адміністративних справах більш доступним для громадян і мінімізувати небезпеку впливу виконавчої влади на адміністративні суди. Це досягається завдяки дворівневій системі місцевих адміністративних судів у процесуальному аспекті. Варто зазначити, що основною причиною такої структури місцевих адміністративних судів була необхідність забезпечення права на доступ до суду у спорах щодо уточнення списку виборців.

На сьогодні вітчизняна система адміністративних судів зазнала певних змін і вже включає Вищий адміністративний суд України, 9 апеляційних і 27 місцевих адміністративних судів.

Аналізуючи роботу адміністративних судів і, зокрема, 8 років їх діяльності починаючи з 1 вересня 2005 року — дати набуття чинності КАС України, слід констатувати, що ці суди, незважаючи на певні об'єктивні труднощі, пов'язані насамперед з проблемами організаційного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення, наполегливо працювали над виконанням свого основного завдання — здійсненням судового захисту прав, свобод та інтересів громадян і юридичних осіб у певній сфері публічно-правових відносин, про що свідчать і загальні показники їх роботи. Так, за період діяльності адміністративних судів до них надійшло і розглянуто понад 11 млн справ¹.

Аналіз діяльності адміністративних судів свідчить про зростання кількості справ, що надходять до адміністративних судів усіх рівнів. Це, з одного боку, констатує значний рівень довіри у суспільстві до адміністративних судів і більшу правову захищеність особи, а з іншого — є індикатором певних негативних явищ у сфері публічно-правових відносин.

Законодавець поширив юрисдикцію адміністративних судів на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних

¹ Темкіжев І. Адміністративне судочинство України: стан та перспективи розвитку / І. Темкіжев // Роль і вплив практики адміністративного судочинства на розвиток публічного права : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 10-річчю утворення Вищого адміністративного суду України (м. Київ, 29—30 листопада 2012 року) ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. — К. : Істина, 2012. — С. 12—24.

повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму¹.

Згідно з ч. 2 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на такі публічно-правові спори:

1) фізичних або юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) які виникають з приводу укладення, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

6) щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму².

Наведений перелік спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, не є виключним. КАС України та іншими законами до юрисдикції адміністративних судів віднесено й інші категорії справ. Аналіз і синтез зазначеної норми дає підстави для висновку, що судовий контроль за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, в тому числі й контроль за публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів, законодавець поклав на адміністративні суди.

Згідно зі ст. 69 Конституції України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Основною ознакою демократії є вибори державних органів влади та органів місцевого самоврядування безпосередньо народом, який через ці органи здійснює владу опосередковано. Саме вирішення конфліктів у виборах на референдумах, які підлягають розгляду в судах, законодавець відніс до компетенції адміністративних судів, чим довірив останнім здійснення судового контролю у цій сфері правовідносин і поклав на них відповідальність за дотримання і збереження в Україні фундаментальних прав і гарантій громадян щодо участі у виборах і права бути обраним до органів державної влади та місцевого самоврядування.

У зв'язку із швидкоплинністю виборчого процесу та процесу референдуму законодавець передбачив особливості судового розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з цими процесами, які (особливості)

¹ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35—36.

² Там само.

передбачені статтями 172—179 КАС України. Ці норми, що регламентують судову процедуру розгляду зазначених спорів, є спеціальними порівняно з іншими нормами КАС України, а тому застосовуються в першу чергу і мають пріоритет над іншими процесуальними нормами цього Кодексу. Якщо відсутні спеціальні норми, які регулюють судову процедуру розгляду виборчих спорів, застосовуються загальні норми КАС України¹.

Адміністративне судочинство в Україні започатковано 1 вересня 2005 року, а в листопаді того ж року розпочався процес виборів 2006 року, судовий контроль за яким здійснювався в порядку, встановленому КАС України. Саме під час розгляду виборчих спорів, які виникли на цих виборах, були апробовані положення КАС України, якими встановлено особливості розгляду таких спорів, і шляхом застосування перевірено здатність цих норм забезпечити повне, чітке (без колізій), зрозуміле врегулювання процедури розгляду виборчих спорів.

На наш погляд, адміністративні суди свої повноваження стосовно судового контролю виборчих процесів, які постійно відбуваються в українському суспільстві, виконують на належному рівні. Адміністративні суди здійснювали судовий контроль за виборчими процесами в Україні з 2005 по 2013 роки, серед яких: вибори 2006 року; дострокові вибори народних депутатів 2007 року; вибори Президента України 2010 року; вибори народних депутатів 2012 року; повторні вибори народних депутатів 2013 року.

У звіті Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами народних депутатів до Верховної Ради України 26 березня 2006 року діяльність адміністративних судів на зазначених виборах оцінено так: «Система судів продемонструвала свою спроможність вирішувати пов'язані з виборами справи. Суди та Центральна виборча комісія розглядали більшість скарг професійно, своєчасно і, в цілому, з дотриманням прав людини та основних свобод»². Тобто фактично на початку діяльності адміністративні суди заклали фундамент адміністративного судочинства як справедливого, законного та забезпечуючого захист виборчих прав громадян України.

Повноваження Верховної Ради України, яка складалася з народних депутатів, обраних на виборах 26 березня 2006 року, були достроково припинені, у зв'язку з чим відбулися позачергові вибори народних депутатів 30 вересня 2007 року. Судовий контроль за виборчим процесом

¹ Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. І. Смокович. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — С. 99—100.

² Звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами. Вибори до Верховної Ради України 26 березня 2006 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/odihr/ukraine/19595>.

цих виборів також здійснювали адміністративні суди, які вже мали відповідний досвід такого контролю. Пленумом Вищого адміністративного суду України 2 квітня 2007 року було прийнято постанову № 2 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду виборчих спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму»¹. Тобто адміністративні суди вже були озброєні зазначеними рекомендаційними роз'ясненнями, за результатами розгляду виборчих спорів їм була надана відповідна методична допомога, проведені відповідні семінари, конференції з метою підвищення фахового рівня суддів щодо розгляду виборчих спорів. Природно, що комплекс цих заходів дав належний результат діяльності адміністративних судів.

У заключному звіті Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ стосовно проведення позачергових виборів до Верховної Ради 30 вересня 2007 року також надано досить високу оцінку забезпеченню адміністративними судами розв'язання спорів, які виникли під час виборів.

Місія зазначила, що останні зміни до Закону про вибори народних депутатів усунули розбіжності між цим Законом і КАС України. Право оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій або їх членів надане всім суб'єктам виборчого процесу, які можуть подавати скарги до виборчої комісії, суду обох інстанцій одразу. В останньому випадку переважну силу має судовий розгляд, що дозволяє уникнути ризиків винесення суперечливого або подвійного рішення в одній і тій самій справі.

Також Місія за результатами спостереження констатувала, що незважаючи на певну недовіру до судової гілки влади, яку висловлювали чимало співрозмовників, адміністративні суди відіграли неабияку роль протягом передвиборчого періоду. Подані до суду скарги вимагали не тільки відновлення порушених прав, а і роз'яснень з певних питань, не прописаних детально в існуючому законодавстві. Місія відзначила, що Київський адміністративний суд та Вищий адміністративний суд України в цілому доклали значних зусиль для своєчасного та прозорого розгляду поданих їм на розгляд справ².

Неабияку увагу міжнародної спільноти звернули на себе вибори Президента України, які відбулися у 2010 році. На цей час в Україні була повністю сформована система адміністративних судів, що дозволило ефективніше забезпечувати єдність судової практики стосовно розгляду спорів у сфері публічно-правових відносин, у тому числі й виборчих спорів. До початку цих виборів політична ситуація в Україні була такою,

¹ Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2007. — № 2. — Ст. 85.

² Звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ. Позачергові вибори до Верховної Ради 30 вересня 2007 р. [Електронний ресурс]. — Варшава, 20 грудня 2007 року. — Режим доступу : www.osce.org/odihr.

що безперервно відбувалися виборчі процеси — повторні, дострокові, позачергові вибори до всіх виборних органів. Паралельно суди забезпечували судовий контроль за цими виборами у частині захисту виборчих прав, свобод громадян України. Приємно констатувати, що адміністративні суди належно забезпечили судовий захист виборчих прав громадян на виборах Президента України у 2010 році.

Місія ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами зазначила, що протягом виборчого періоду (виборів Президента України 2010 року) виникли дві внутрішні суперечки стосовно адміністративних судів. Перша — між Київським адміністративним апеляційним судом і Вищим адміністративним судом України щодо кількості суддів, які мають бути присутні на судовому засіданні для розгляду виборчих справ у першому. Згідно з позицією Вищого адміністративного суду України, виборчі справи має розглядати колегія у складі мінімум трьох суддів, натомість апеляційний суд вважав, що достатньо одного судді. Існуюча суперечка спричинила плутанину і призвела до того, що Вищий адміністративний суд України скасував кілька рішень апеляційного суду на підставі того, що справи розглядав лише один суддя. Тобто Місія ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами виявила негативну сторону діяльності адміністративних судів, зумовлену недосконалістю законодавства.

Водночас, Місія ОБСЄ/БДІПЛ констатувала, що більшість рішень за виборчими скаргами були прийняті адміністративними судами. Вони розглядали справи вчасно, ефективно і прозоро, виконуючи вимогу щодо розгляду справ у дводенний строк. Більшість скарг стосувалися рішень ЦВК з процедурних та адміністративних питань, і лише дуже незначна частка — можливих порушень у проведенні виборчої кампанії кандидатами. Київський апеляційний адміністративний суд і Вищий адміністративний суд України діяли прозоро і надавали доступ до більшості документів на запит представників Місії ОБСЄ/БДІПЛ. Однак багато місцевих адміністративних судів відмовляли у доступі до відповідних документів¹.

Аналіз спектра висновків Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ стосовно забезпечення захисту виборчих прав адміністративними судами дає підстави дійти висновку, що ці суди за період свого функціонування належним чином виконували поставлені перед ними завдання щодо судового контролю за виборчими процесами в Україні.

Як зазначалося, виборчі конфлікти крім судів вирішують відповідні виборчі комісії. Місія спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ також аналізувала розгляд скарг виборчими комісіями на виборах Президента України. Вона констатувала, що в цілому ЦВК не розглядала скарг

¹ Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами. Вибори Президента України 17 січня та 7 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/67844>. — С. 20.

ги прозоро, відповідаючи на них без прийняття формального рішення, не забезпечуючи можливість ефективного відновлення порушених прав. Короткий строк, визначений для подання виборчих скарг, становив постійну проблему і призвів до того, що багато скарг відхилялися без розгляду. Формальне тлумачення Центральною виборчою комісією вимог щодо подання скарг також становило проблему і призводило до відмови у розгляді скарг.

У Місії склалося враження, що ЦВК та деякі ОВК створювали адміністративні перешкоди для розгляду скарг. Через відмову від виконання обов'язків щодо розгляду скарг більшість істотних справ вирішувалися судами. У деяких випадках суди доручали ЦВК здійснити певні дії щодо скарг, які вони залишили без розгляду або надали на них формальні відписки.

Також Місія зазначила, що окружні виборчі комісії в основному розглядали скарги щодо порядку проведення виборів. Відсутність процедурних правил, що регулюють порядок розгляду скарг на рівні цих комісій та дільничних виборчих комісій, інколи спричиняла хаотичний розгляд і відсутність єдиного підходу при прийнятті рішень за скаргами¹.

Своїми висновками за результатами спостереження за виборами Місія підкреслила пріоритет судового розгляду виборчих спорів щодо їх розгляду іншими інституціями, в тому числі й відповідними виборчими комісіями.

Саме після виборів Президента України в 2010 році, аналізу розв'язання виборчих конфліктів, які виникали на цих виборах, Верховна Рада України прийняла Закон про вибори народних депутатів, в якому мінімізувала категорії спорів, які можуть розглядати виборчі комісії, чим надала пріоритет судовому розгляду виборчих спорів.

Вважаємо, що довіра до адміністративних судів у суб'єктів виборчих процесів зросла, про що свідчать статистичні показники стосовно виборів народних депутатів 2006, 2007 та 2012 років.

Згідно зі статистичними даними, під час виборчої кампанії з виборів народних депутатів України 2012 року, порівняно з показниками виборчих процесів, що відбулися у 2006 та 2007 роках, спостерігалось незначне збільшення числа позовних заяв до окружних адміністративних судів та місцевих загальних судів як адміністративних судів (далі — місцеві адміністративні суди).

Так, у 2012 році до місцевих адміністративних судів надійшло 9009 позовних заяв. У 2006 році цей показник становив 7182 позовні заяви, у 2007 році — 8501 позовна заява.

¹ Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами. Вибори Президента України 17 січня та 7 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/67844>.

За судовим захистом виборчих прав звернулися 6509 виборців. 1385 позовних заяв надійшли від кандидатів у депутати та їхніх довірених осіб, 660 — від політичних партій та їх довірених осіб, 165 — від офіційних спостерігачів, 15 — від виборчих комісій і 275 — від інших осіб.

Як і під час попередніх виборчих процесів, найбільше позовних заяв надійшло від виборців, хоч їх питома вага у загальній кількості позовних заяв, порівняно з 2006 роком, зменшилася на 9%, з 2007 роком — на 17%. Це відбулося за рахунок збільшення у 2012 році числа позовних заяв від кандидатів у депутати та їхніх довірених осіб — відповідно на 10,5 і 13,4%.

Аналіз статистичних даних показує, що за кількістю справи за позовними заявами про уточнення списків виборців домінують серед інших категорій виборчих справ. У 2012 році до місцевих адміністративних судів надійшло 6448 позовних заяв із таким предметом позову. Їх частка у загальній кількості позовних заяв, що надійшли до суду, становить 72%. У 2006 році їх кількість становила 5618 (78%), у 2007 році — 7689 позовних заяв (90%). Розгляд позовних заяв у справах про уточнення списку виборців було забезпечено місцевими загальними судами як адміністративними судами.

Другою за кількістю категорією виборчих справ у 2012 році були справи про оскарження рішень, дій чи бездіяльності окружних виборчих комісій. У звітному періоді надійшло 849 позовів, заявлених до окружних виборчих комісій, або 9% загальної кількості позовних заяв, 95% таких позовних заяв надійшло до окружних адміністративних судів.

Суб'єкти звернення подали 466 позовних заяв, або 5% загальної кількості позовних заяв, до дільничних виборчих комісій. 97% позовних заяв у цій категорії справ надійшло до місцевих загальних судів як адміністративних судів.

У 2006 році загальні показники надходження позовних заяв у цій категорії справ (за позовами до окружних та дільничних комісій) становили відповідно 6% та 9%, у 2007 році — 3% та 2%.

У 2012 році до судів першої інстанції надійшло 277 позовних заяв щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, або 3% загальної кількості позовних заяв, що надійшли до судів. Із них 271 позовна заява надійшла до Київського апеляційного адміністративного суду як суду першої інстанції в цій категорії справ.

Показники надходження позовів, заявлених до Центральної виборчої комісії, у 2006 році становили 84 позовні заяви (1,3%), у 2007 році — 81 позовну заяву (0,7%).

У 2012 році спостерігалось збільшення кількості випадків оскарження рішень, дій чи бездіяльності кандидатів у депутати та їхніх довірених осіб — 472 позовні заяви, або 5% позовних заяв, що надійшли до судів. У 2006 році цей показник становив 0,7%, у 2007 році — 0,2%. Така ж тенденція спостерігається щодо надходження позовних заяв у справах

про оскарження рішень, дій чи бездіяльності засобів масової інформації. У 2012 році надійшло 182 позовні заяви, або 2% позовних заяв у цій категорії справ (у 2006 році — 0,7%, у 2007 році — 0,5%).

За результатом розгляду матеріалів позовних заяв (8996) у 2012 році повернуто 403 позовні заяви, або 4,5% розглянутих позовних заяв, залишено без розгляду 2975 позовних заяв (33%), відмовлено у відкритті щодо 68 позовних заяв (0,8%), відкрито провадження на підставі 5471 позовної заяви (61%).

Коментуючи ці дані, варто зазначити, що у 2012 році на 15,5%, порівняно з 2006 роком, і на 19%, порівняно з 2007 роком, збільшилась кількість позовних заяв, залишених без розгляду. Зміна цього показника відбулася за рахунок зменшення кількості позовних заяв, на підставі яких відкрито провадження у справі. Інші показники результатів розгляду позовних заяв змінилися в межах 1—2%.

За даними судової статистики, у 2012 році в провадженні місцевих адміністративних судів перебували 5594 справи. Із них з прийняттям постанови розглянуто 4679 справ, або 84% справ. Позовні вимоги задоволено у 3176 справах, або в 57% справ.

Як уже зазначалося, у 2012 році на розгляді Київського апеляційного адміністративного суду як суду першої інстанції перебувала 271 позовна заява зі спорів, пов'язаних із виборами народних депутатів України.

За предметом спору структуру позовних заяв у цій категорії справ становили:

90 позовних заяв про оскарження рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії та її членів проти 52 заяв у 2007 році;

158 позовних заяв щодо реєстрації кандидатів у народні депутати України. У 2007 році цей показник становив 2 справи;

19 позовних заяв про оскарження рішень, дій або бездіяльності окружних виборчих комісій та їх членів, з яких 18 — щодо підсумків голосування в межах одномандатного виборчого округу;

4 позовні заяви про оскарження рішень, дій або бездіяльності інших суб'єктів виборчого процесу проти 27 заяв у 2007 році.

За результатом розгляду справ і матеріалів Київським апеляційним адміністративним судом 26 позовних заяв повернуто, 76 — залишено без розгляду. Постанови про відмову у відкритті провадження у 2012 році не приймалися.

У 2007 році цим судом 13 позовних заяв залишено без розгляду, 9 — повернуто, щодо 2 — відмовлено у відкритті провадження.

Підставою для повернення позовних заяв здебільшого було порушення позивачами правил предметної підсудності справ; залишення без розгляду позовних заяв було наслідком пропуску строку звернення до суду.

За результатами розгляду 169 справ у 12 справах, або 7% загальної кількості розглянутих справ, прийнято постанови про задоволення по-

зову. Із них 6 постанов прийнято у справах щодо реєстрації Центральною виборчою комісією кандидатів у народні депутати України, 1 — у справі щодо підготовки проведення виборів, 5 — у справах щодо оскарження інших рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії та її членів У 3 справах Київським апеляційним адміністративним судом ухвалено інші рішення (про закриття провадження у справі чи залишення позову без розгляду).

Під час виборів народних депутатів у 2012 році місцеві адміністративні суди забезпечили оперативний розгляд адміністративних справ зі спорів, пов'язаних із виборчим процесом. Показник кількості справ, розглянутих понад строки, як і у 2006 році, становив 0,1%. У 2007 році понад строки судами розглянуто 0,7% справ.

Із 9117 розглянутих справ і позовних заяв в апеляційному порядку оскаржено рішення у 1217 справах, або 13% ухвалених рішень. Під час попередніх виборчих процесів цей показник становив 5% — у 2006 році та 4% — у 2007 році. Із них у 183 справах апеляційні скарги надійшли до Вищого адміністративного суду України як суду апеляційної інстанції.

Із загальної кількості справ, що перебували на розгляді, 88 апеляційних скарг, або 7% скарг, залишено без розгляду, 19 апеляційних скарг (1,6%) повернуто, щодо 12 апеляційних скарг (1%) відмовлено у відкритті провадження.

Порівняно з 2006 та 2007 роками відповідно на 4% та 29% зменшилася кількість апеляційних скарг, залишених без розгляду, на 7,5% та 4,5% — кількість повернутих апеляційних скарг. Таке зменшення є наслідком дотримання заявниками норм КАС України щодо оформлення апеляційних скарг у виборчих справах та порядку їх подання.

Зменшення випадків закінчення розгляду матеріалів апеляційних скарг на стадії відкриття провадження у справі призвело до зростання кількості розглянутих справ. Так, у звітному періоді закінчено провадження у 1097 справах, або у 90% справ за апеляційними скаргами. У 2006 році цей показник становив 84% справ, у 2007 році — 52%.

Як уже зазначалося, у 2012 році до Вищого адміністративного суду України як суду апеляційної інстанції надійшло 183 справи, що вдвічі більше, ніж у 2006 році (95 справ) і втричі більше, ніж у 2007 році (58 справ).

Характерним для 2012 року є суттєве зменшення числа справ, розгляд яких закінчено на стадії вирішення питання про відкриття апеляційного провадження. Так, у 2012 році лише у 12% справ апеляційні скарги було повернуто (7), залишено без розгляду (14) або відмовлено у відкритті провадження у справі (1) у той час, коли під час проведення попередніх чергових та позачергових виборів цей показник перевищував 40%.

У 2012 році в апеляційному порядку переглянуто рішення у 161 справі. За результатом перегляду 131 судові рішення залишено без змін, 7 — змінено, 19 — скасовано.

Дані також показують, що відсоток змінених і скасованих рішень суду першої інстанції є невисоким і, як у 2007 році, становить 16%, що вдвічі менше, ніж у 2006 році.

Аналізуючи справи в розрізі категорій, необхідно зазначити, що, як і під час попередніх виборів, у більш як половині справ оскаржувалися рішення, дії чи бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо реєстрації кандидатів у народні депутати. Із розглянутих по суті адміністративних справ такі справи у 2006 році становили 51%, у 2012 році — 61%. Порівняльний аналіз кількісних показників надходження та розгляду справ, пов'язаних із виборами народних депутатів України, за кількістю справ предметно підсудних Вищому адміністративному суду, цей показник збільшився. Насамперед така тенденція пов'язана зі змінами у виборчому законодавстві¹, а також у судовій практиці, яка змінилася в бік кращого забезпечення принципу доступності до судового захисту виборчих прав громадян України.

Серед інших категорій справ були справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії стосовно визначення порядку та строку розгляду скарг виборчими комісіями, щодо утворення окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України та їх складу, щодо діяльності офіційних спостерігачів під час виборів, щодо функціонування веб-сайта в мережі Інтернет для трансляції відеозображення тощо.

Разом з цим, необхідно зазначити, що Місія зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ стосовно виборів народних депутатів до Верховної Ради 28 жовтня 2012 року дійшла певних негативних висновків щодо забезпечення розгляду виборчих спорів, які виникали під час цих виборів. Місія знову констатувала, що законодавство визначає два суб'єкти розгляду пов'язаних з виборами спірних питань: виборчі комісії та суди. Зазначається, що відповідно до Закону про вибори народних депутатів скарги на рішення, дії чи бездіяльність комісій, членів цих комісій, політичних партій — суб'єктів виборчого процесу або кандидатів можуть подаватися до Окружних виборчих комісій та Центральної виборчої комісії.

Крім цього Місія дійшла висновку, що всі суб'єкти виборчого процесу, крім виборчих комісій, можуть оскаржувати рішення окружних виборчих комісій в окружних адміністративних судах і рішення дільничних виборчих комісій — у місцевих судах загальної юрисдикції. Рішення

¹ Темкіжев І. Х. Підсумки роботи адміністративних судів України у 2012 році / І. Х. Темкіжев // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 1. — С. 8.

ЦВК або її членів можуть бути оскаржені до Київського апеляційного адміністративного суду в якості першої інстанції та до Вищого адміністративного суду як апеляційної інстанції¹.

За висновками Місії, правоохоронні органи відіграють певну роль у виборчому процесі, оскільки їм має надаватися інформація про випадки виборчих порушень, передбачених у Кримінальному кодексі. Місія зазначає, що процес вирішення виборчих спорів складний і мають місце перетинання юрисдикцій виборчих комісій та адміністративних судів незважаючи на те, що Законом про вибори народних депутатів передбачена пріоритетність судів у випадку, якщо такий самий позов поданий до комісії².

У своєму звіті Місія ОБСЄ/БДІПЛ знову проводить паралель між судами та виборчими комісіями стосовно якості та ефективності розгляду скарг суб'єктів виборчого процесу та захисту їх виборчих прав. З початку виборчого процесу виборів народних депутатів 2012 року до дня голосування ЦВК прийняла 94 постанови щодо 106 скарг. Ці постанови стосувалися відхилення заяв на реєстрацію кандидатів, заходів окружних виборчих комісій, порушень у ході передвиборчої агітації, появи державних службовців під час агітаційних заходів та непрямого підкупу виборців. Більшість скарг Центральна виборча комісія повернула скажникам для внесення виправлень, як передбачено законом. Велика кількість скарг не була задоволена внаслідок відсутності доказів. Водночас, 79 скарг направлено до правоохоронних органів, оскільки вони (скарги) наводили ознаки порушень, що підлягають покаранню відповідно до Кримінального кодексу; Центральна виборча комісія видала 24 попередження партіям і кандидатам за рішенням судів. У цілому, ЦВК розглядала скарги вчасно, але з обмеженням обговорення або взагалі без обговорення на офіційних засіданнях, що негативно вплинуло на прозорість процесу. Крім того обмежені фактична інформація або правове обґрунтування багатьох постанов ставили під сумнів їх правомірність, а формалістичний, інколи — суперечливий, підхід залишав постраждалі сторони без належного розгляду їхніх скарг, що суперечить зобов'язанням ОБСЄ. Найважливішим є те, що відсутність у законі визначення ефективних заходів для ЦВК з поновлення порушених прав послабило роль Комісії у забезпеченні справедливості процесу. Невелика кількість скарг також надійшла до ОВК, більшість з них були відхилені з формальних підстав, що загалом продемонструвало занадто формалістичний підхід³.

¹ Остаточний звіт Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ. Вибори до Верховної Ради 28 жовтня 2012 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/98746>.

² Там само.

³ Там само.

Стосовно діяльності адміністративних судів Місія зазначила, що незважаючи на загальний брак впевненості у незалежності та об'єктивності судової гілки влади з боку більшості політичних партій та кандидатів, вони часто зверталися до суду. Судові органи успішно приймали рішення у справах із дотриманням визначених законом строків. Приблизно половина позовів, проаналізованих МСВ ОБСЄ/БДІПЛ, стосувалася незаконних рішень або дій ОВК щодо формування ДВК; невелика кількість цих позовів була частково задоволена судами, які у цих випадках встановлювали незаконність і скасовували відповідні рішення ОВК. Однак можливості для проведення повторного жеребкування та повторного призначення членів ДВК не існувало. Значна кількість проаналізованих судових рішень стосувалася порушень у ході передвиборчої кампанії та непрямого підкупу виборців; менша кількість — залучення представників органів державної або місцевої влади до проведення кампанії, а також порушень заборони на ведення передвиборчої агітації представниками органів державної або місцевої влади¹.

Більшість позовів, вивчених Місією, були відхилені судами з формальних підстав або з причин відсутності доказів. Значна кількість рішень продемонстрували непослідовне, нераціональне або вузьке тлумачення закону, а позови залишалися без розгляду інколи з сумнівних підстав відсутності або неприйнятності доказів враховуючи суворі вимоги Адміністративного процесуального кодексу щодо прийнятності доказів. Найбільш важливим є те, що ч. 2 ст. 71 КАС України передбачає, що обов'язок доказування у справах про неправомірність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень покладається на відповідача, але суди застосовували цей принцип вибірково, що призвело до відхилення деяких скарг як необґрунтованих. Крім цього відсутність у законі визначення ефективних засобів захисту частково нівелює право на ефективний правовий захист і відповідальність за порушення виборчих прав².

Дотримуючись принципу об'єктивності, Комісія зазначила, що суди доклали зусиль, щоб розглядати справи вчасно, проводячи слухання цілодобово. Разом з цим, вона відмітила, що 48-годинне часове обмеження щодо прийняття рішення не завжди було дотримане, оскільки деякі слухання неодноразово відкладалися. У першій інстанції суди задовольнили більшість скарг на відмову в наданні доступу до виборчих дільниць під час голосування, переважно після початку підрахунку голосів, що подавалися за кандидатів головним чином від Партії регіонів. Позитивним є те, що деякі з цих рішень були скасовані апеляційними судами,

¹ Остаточний звіт Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ. Вибори до Верховної Ради 28 жовтня 2012 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/98746>.

² Там само.

які постановили, що право виборчих суб'єктів бути присутніми на виборчій дільниці мають реалізовуватися відповідно до ст. 85 Закону про вибори народних депутатів, згідно з якою двері виборчих дільниць мають бути зачинені для підрахунку голосів¹. Такі самі скарги, подані спостерігачами або уповноваженими особами, підтримувалися лише тоді, коли скаржники стверджували, що їм не надавався доступ до виборчої дільниці до початку підрахунку голосів, що свідчить про різний підхід до скаржників, які були довіреними особами або спостерігачами, а не кандидатами. Положеннями Закону про вибори про скасування результатів ДВК, якщо не було надано доступ уповноваженим особам, у поєднанні з положеннями про те, що ОВК має визначити підсумки голосування на рівні округу, незалежно від кількості ДВК, де було скасовано результати, зловживали деякі партії та кандидати як інструментом для скасування результатів ДВК або зриву процесу встановлення підсумків голосування в ОВК².

Аналіз висновків Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ дає підстави зазначити:

Місія, спостерігаючи за виборчими процесами, почала більш кваліфіковано вивчати та аналізувати розгляд і вирішення скарг виборчими комісіями та судами. Об'єктом вивчення та аналізу є не тільки забезпечення розгляду скарг, дотримання його процедури, доступності до суду, а й справедливе вирішення цих скарг (позовів) по суті. Місія піддає аналізу й неоднаковість розв'язання виборчих конфліктів, правильність застосування матеріального та процесуального права, хоча цього на попередніх виборах вона не робила. Тому, на наш погляд, попередні спостереження Місії мали поверховий (косметичний) характер, без глибинного проникнення та дослідження дотримання суб'єктами розгляду скарг усіх правил процедури, в тому числі й застосування матеріального права при прийнятті рішення по суті скарги (позову). Такий ретельний підхід до вивчення практики розгляду виборчих справ дозволив виявити та проаналізувати вищезазначені помилки виборчих комісій та судів. Безперечно, такі висновки Місії піддають сумніву законність і справедливість розгляду виборчих справ, що може свідчити про неналежний захист виборчих прав громадян України. Однак, на нашу думку, зазначені недоліки у здійсненні судового контролю за виборами 2012 року не вплинули на результати цих виборів. Зокрема, встановлення результатів виборів у загальнодержавному виборчому окрузі за пропорційною системою суб'єк-

¹ Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 10—11 (16.03.2012). — Ст. 73.

² Остаточний звіт Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ. Вибори до Верховної Ради 28 жовтня 2012 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/98746>.

тами виборчих перегонів не оспарювались у судовому порядку, що свідчить про згоду з встановленими результатами виборів і проведення їх відповідно до чинного законодавства.

За результатами виборів народних депутатів до Вищого адміністративного суду України було подано лише п'ять позовних заяв на бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо невстановлення результатів виборів у п'яти одномандатних виборчих округах, щодо яких прийнята постанова Центральної виборчої комісії від 5 листопада 2012 року № 1931 «Про неможливість достовірного встановлення підсумків голосування та результатів виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року в одномандатних виборчих округах № 94, 132, 194, 197 та 223»¹. Вищий адміністративний суд України відмовив у задоволенні цих позовів, оскільки вказана постанова № 1931 була визнана судами законною.

Правове регулювання виборів включає використання, разом із засобами затвердження, спонукання до бажаної і прийнятної для держави поведінки виборців, кандидатів, інших суб'єктів виборчого процесу, також засобів охоронного регулювання. Відповідні норми спрямовані в першу чергу на захист виборчих прав громадян, їх об'єднань. У тому числі діють норми, що встановлюють порядок оскарження рішень, дій, які порушують виборчі права громадян, закріплюють способи відновлення прав виборців, способи юридичної, в тому числі кримінальної, адміністративної відповідальності за виборчі правопорушення². За виборчим законодавством, конфлікти, які виникають у ході виборчого процесу, можуть вирішуватися двома основними способами: адміністративним (квазісудовим), коли розв'язання спірних відносин віднесено до компетенції виборчих комісій відповідного рівня, або судовим, коли ініціатор розгляду конфліктних правовідносин надає перевагу суду як спеціалізованому професійному органу державної влади, уповноваженому на розв'язання спорів.

Як показує практика, значно ширшим є захист виборчих прав у судовому порядку, що обумовлено таким:

по-перше, суди, будучи в системі поділу влади самостійними і незалежними органами, здатні забезпечити неупереджений і об'єктивний контроль за порядком формування виборних органів;

по-друге, суди здійснюють конкретний контроль за ходом виборчого процесу і його результатами. На відміну від виборчих комісій, вони не вправі самостійно, за власної ініціативи, приймати до провадження

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/S howCard?id=33403&what=0>.

² Избирательное право Российской Федерации : учеб. для магистров / под ред. И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2014. — С. 389 (Серия «Магистр»).

ту чи іншу заяву, яка стосується виборів; звернення до суду має бути обґрунтованим;

по-третє, судовий порядок розгляду даної категорії справ чітко формалізований. Розгляд справи в суді детально регламентовано процесуальним законодавством;

по-четверте, судовий захист виборчих прав громадян є кінцевою формою захисту порушеного права: рішення виборчих комісій можуть бути переглянуті вищестоящими комісіями і оскаржені до суду. Судові рішення, які набрали законної сили, не можуть бути переглянуті, окрім як за нововиявленими обставинами. Тим самим судовий захист забезпечує стабільність виборчого процесу і його результатів;

по-п'яте, у виборчому законодавстві чітко визначено пріоритети у способах захисту виборчих прав громадян¹.

Створення системи адміністративних судів в Україні забезпечує захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. При її утворенні законодавці виходили з того, що вона має відповідати двом основним критеріям: з одного боку, ці суди мають бути доступними для всього населення, а з іншого — їх організація повинна мінімізувати можливості незаконного впливу з боку органів влади на суддів адміністративних судів при вирішенні справи.

Кодексом адміністративного судочинства України до системи адміністративних судів віднесено й місцеві загальні суди як адміністративні суди (ч. 1 ст. 18). Основна причина віднесення цих судів до системи адміністративних судів — забезпечення доступу до суду виборцям у спорах щодо уточнення списку виборців.

Дослідження показує, що в Україні весь тягар забезпечення виборчих прав громадян, їх захист, відновлення та реалізацію законодавець відніс до компетенції адміністративних судів, які прикладають всі зусилля для виправдання такої довіри українського суспільства шляхом справедливого і законного розв'язання виборчих конфліктів.

З метою забезпечення захисту виборчих прав та їх ефективного відновлення необхідно на законодавчому рівні надати адміністративним судам і Центральній виборчій комісії ширші повноваження щодо застосування санкцій за порушення виборчого законодавства.

¹ Кубелун А. Н. Защита избирательных прав граждан на муниципальном уровне / под ред. Е. С. Шугриной. — М. : РИОР ; ИНФРА-М, 2013. — С. 14—15.

Законодавство має забезпечувати прозорість і підзвітність системи розгляду скарг. Адміністративні суди та виборчі комісії повинні надавати для громадського контролю звітність стосовно розгляду скарг і прийнятих по них рішень. В адміністративних судах необхідно запровадити спеціалізацію серед суддів щодо розгляду виборчих спорів — у результаті зросте якість та ефективність судового контролю за виборчими процесами.

2.4. Європейський суд з прав людини як орган розв'язання спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчими процесами в Україні

Мабуть, найважливішим із задекларованих прав людини та громадянина є право на участь у виборах до представницьких органів, оскільки тим самим особа здійснює безпосередню участь у побудові демократичної держави та справедливого суспільства.

Стаття 21 Загальної декларації прав людини визначає, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Кожна людина має право рівного доступу до державної служби в своїй країні. Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля виявляється у періодичних і нефальсифікованих виборах, які мають провадитись на основі загального і рівного виборчого права шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування¹.

Розвиваючи ці принципи, Генеральна асамблея Організації Об'єднаних Націй 16 грудня 1966 року прийняла Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19 жовтня 1973 року. Стаття 25 цього Пакту проголошує, що кожний громадянин повинен мати, без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень, право і можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права шляхом таємного голосування й забезпечують свободу волевиявлення виборців; допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби².

Інтегруючись до світової демократичної спільноти, Україна у 1996 році практично у незміненому вигляді перенесла ці норми до своєї нової

¹ Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

² Документ ООН А/RES/2200 А (XXI) // Юридичний вісник України. — 2004. — № 49.

Конституції. Відповідно до її ст. 71 вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення¹.

Отже фундаментальне конституційне право на вільні вибори гарантовано громадянам України не лише національним законодавством, а й міжнародно-правовими документами. Так само зазначене право може бути захищено як національними засобами, так і за допомогою загальноновизнаних міжнародних інституцій.

Частиною 4 ст. 55 Конституції України встановлено, що кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасницею яких є Україна².

«Визнання Україною обов'язкової юрисдикції міжнародного судового органу — Європейського суду з прав людини — можна вважати революційним етапом розвитку української міжнародно-правової думки, яка до останнього часу ґрунтувалась на принципі «статичного підходу до розуміння концепції міжнародного захисту прав людини та абсолютному характері принципу державного суверенітету. Вхідження України до правової системи Конвенції та її юрисдикційного контрольного механізму потребує як перегляду ставлення до принципу непорушності державного суверенітету, так і відмови від традиційного статичного підходу до концепції захисту прав людини»³.

Варто зазначити, що факт використання всіх національних засобів правового захисту Європейський суд з прав людини з'ясовує з урахуванням доступності та ефективності цього захисту.

Наприклад, у рішенні, прийнятому у справі «Танасе проти Молдови», Суд не сприйняв твердження уряду Молдови, що заявник (безпосереднім порушенням з боку держави заявник визначив закон) не використав усіх засобів національного законодавства, хоча мав можливість звернутися до омбудсмена, який, у свою чергу, має право на звернення до конституційного суду з вимогою про визнання неконституційними положень законів. З цього приводу Суд зауважив, що вимога про повне вичерпання всіх засобів національного законодавства стосується лише тих механізмів, які є доступними та ефективними. У цьому випадку той засіб, на який послався уряд, не є ефективним,

¹ Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.

² Там само.

³ Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / за ред. О. Л. Жуковської. — К. : ЗАТ «ВІПОЛ», 2004. — С. 783.

адже заявник не мав можливості безпосередньо звернутись до конституційного суду¹.

Аналогічну правову позицію Європейський суд з прав людини виклав у рішенні у справі «Намат Алієв проти Азербайджану». У цій справі частина вимог заявника стосувалась порушення його права через механізм формування складу виборчих комісій, передбачений законом. Тобто Алієв вказував на норми закону як на порушення. Це дало підстави уряду стверджувати, що заявник не вичерпав усіх наявних засобів національного захисту. Суд наголосив, що положення параграфу 1 ст. 35 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яке встановлює вимогу стосовно вичерпання всіх засобів національного захисту, регламентує також відносини щодо обов'язку доказування. У тому разі, коли держава стверджує саме про невикористання заявником усіх наявних засобів, ця норма покладає на державу обов'язок довести Суду ефективність і доступність існуючих у теорії та на практиці засобів захисту, які мають забезпечити відновлення порушених прав. Уряд Азербайджану не зміг надати Суду жодних доказів існування будь-якої форми адекватного відновлення порушеного права, яке могло бути застосовано національним судом².

Цими прикладами висновків Європейського суду з прав людини хочемо підкреслити, що в Україні громадяни не можуть звернутися до Конституційного Суду України з вимогою про визнання законів неконституційними. Тобто законодавство України щодо звернення громадян до Конституційного Суду України не відповідає зазначеним висновкам Європейського суду з прав людини, тому потребує відповідних змін.

Особливо важливим у цьому контексті є з'ясування змісту ст. 3 (якою гарантоване право на вільні вибори) Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, оскільки після її ратифікації Україною кожен громадянин нашої держави може звернутися до Європейського суду з прав людини (далі — Європейський суд; Суд) за захистом своїх порушених прав³. Європейський суд виходячи з його рішень (наприклад у справі «Олександр Волков проти України»⁴, у якій по суті вирішено спір заявника про поновлення на посаді судді),

¹ Практика Європейського суду у виборчих справах: корисні уроки для України / В. Галайчук, С. Кальченко // Юридична газета. — 2010. — № 21 (242).

² Там само.

³ Тагієв С. Р. Право на вільні вибори в рішеннях Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс] / С. Р. Тагієв, М. В. Мазур // Верховний Суд України. Інформаційний сервер. — Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/B97A66E79FBA7C99C22576E80031F65D?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=B97A66E79FBA7C99C22576E80031F65D>.

⁴ Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. — 2013. — № 3 (12). — С. 11.

є своєрідною стадією розв'язання конфліктів в Україні. Тобто його практика свідчить, що ця інституція є дієвим та ефективним механізмом захисту прав, свобод та інтересів людини.

Відповідно до ч. 2 ст. 236 КАС України заява про перегляд судового рішення в адміністративних справах з підстав, передбачених п. 2 ч. 1 ст. 237 цього Кодексу, може бути подана особою, на користь якої постановлено рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною.

За приписами п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС України заява про перегляд судових рішень в адміністративних справах може бути подана виключно у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом.

З ч. 4 ст. 240 КАС України випливає, що, якщо за результатами розгляду питання про допуск справи до провадження з підстави, передбаченої п. 2 ч. 1 ст. 237 цього Кодексу, встановлено, що порушення Україною міжнародних зобов'язань є наслідком недотримання норм процесуального права, Вищий адміністративний суд України постановляє ухвалу про відкриття провадження у справі та вирішує питання про необхідність витребування справи. Розгляд справи здійснюється колегією у складі п'яти суддів Вищого адміністративного суду України за правилами, встановленими для перегляду справ у касаційному порядку.

Частиною 3 ст. 243 КАС України, яка регламентує повноваження Верховного Суду України, встановлено, що, якщо судові рішення у справі переглядається з підстави, визначеної п. 2 ч. 1 ст. 237 цього Кодексу, суд скасовує оскаржуване рішення повністю або частково і повинен прийняти нове судові рішення або направити справу на новий розгляд до суду, який виніс оскаржуване рішення.

Аналіз викладеного вказує на те, що після отримання позитивного рішення в Європейському суді з прав людини, яке є підставою для перегляду рішення касаційного суду (Вищого адміністративного суду України), особа має право звернутися із заявою до Верховного Суду України про перегляд рішення суду касаційної інстанції у її справі. У разі задоволення заяви та скасування рішення суду касаційної інстанції Верховний Суд України може прийняти нове рішення по суті позовних вимог, але вже з урахуванням правової позиції Європейського суду з прав людини.

Отже, повторимося, розгляд справи Європейським судом з прав людини є однією із стадій провадження у розв'язанні конфліктів, що стосуються захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні, оскільки однією з властивостей рішення цього Суду є те, що воно може бути підставою для перегляду рішень національних судів України, якщо вони допустили порушення прав громадянина при розв'язанні конфлікту, в тому числі й виборчого спору.

Крім того виходячи з приписів ч. 4 ст. 55 Конституції України Європейський суд з прав людини є судовим органом, який розв'язує відповідні конфлікти, чим забезпечує здійснення правосуддя в Україні. Тому відокремити справу щодо розв'язання виборчого спору адміністративними судами від справи, яку розглядав Європейський суд з прав людини, неможливо¹.

Україна визнала обов'язковою юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення та застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція). Це дає підстави багатьом дослідникам проблем імплементації норм міжнародного права в національне законодавство і практики стверджувати, що прецеденти Європейського суду з прав людини є джерелом права України та мають враховуватися в законодавчій і правозастосовній діяльності². Серед міжнародно-правових документів у галузі прав людини Конвенція посідає особливе місце, оскільки передбачає унікальний інститут контролю за дотриманням державами її вимог — Європейський суд з прав людини. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» передбачає адаптацію національного законодавства до вимог Конвенції з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини³.

Справедливо підкреслити, як зазначає Ю. Б. Ключковський, що національне виборче законодавство за роки незалежності України розвивається (за окремими винятками) у бік максимального наближення до європейських демократичних стандартів, що забезпечується тісною співпрацею у цьому напрямі з такими авторитетними інституціями, як Венеціанська комісія та Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ. Водночас, слід визнати, що врахування судової практики Європейського суду з прав людини у процесі вдосконалення виборчого законодавства досі було неповним. Йдеться не стільки про виконання конкретних рішень ЄСПЛ щодо України, скільки про врахування правових позицій Суду, викладених у рішеннях щодо різних справ стосовно різних держав. Ю. Б. Ключковський вказує, що такі правові позиції мають значну цінність для розуміння справжнього змісту положень Конвенції, а деякі з формулювань Суду слід розглядати як принципи доктриналь-

¹ Вплив адміністративного судочинства на розвиток публічного права в Україні : зб. наук. статей / за заг. ред. І. Х. Темкіжева. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — С. 113—114.

² Шевчук С. Европейское прецедентное право в украинской правовой системе / С. Шевчук // Юридическая практика. — 1999. — 16—31 октября. — С. 13.

³ Рабінович С. Відповідність національного законодавства Конституції та міжнародним договорам України: деякі колізійні аспекти контролю / С. Рабінович // Вибори та демократія. — 2009. — № 1 (19). — С. 18—27.

ні положення, що істотно впливають на тлумачення багатьох норм як міжнародних документів, так і національного законодавства¹.

Зазначені підходи отримали відображення й у судовій практиці адміністративних судів України. Так, Пленум Вишого адміністративного суду України в абзаці четвертому п. 1 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» указав, що відповідно до положень ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди повинні застосовувати практику останнього як джерело права та враховувати положення ч. 2 ст. 8 КАС України щодо застосування принципу верховенства права².

Україна — єдина європейська держава, яка на законодавчому рівні встановила, що рішення Європейського суду з прав людини є джерелом права. Статтею 17 Закону України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» встановлено, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права³.

За ст. 3 Першого протоколу Високої Договірної Сторони взяли на себе зобов'язання проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу⁴.

На перший погляд, видається, що право, гарантоване ст. 3 Першого протоколу, відрізняється від інших прав, які передбачає Конвенція та протоколи до неї, оскільки воно сформульоване не як конкретне право чи свобода, а як зобов'язання Високої Договірної Сторони забезпечити вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу. Але, беручи до уваги матеріали з підготовки тексту зазначеної статті і тлумачення цього положення в контексті Конвенції загалом, Суд встановив, що ця стаття гарантує права особи, включаючи право голосу та право балотуватися на виборах. Крім того Суд визнав, що ця стаття гарантує право громадянина висувати свою кандидатуру на виборах і, в разі обрання,

¹ Ключковський Ю. Б. Правові позиції Європейського суду з прав людини та вітчизняне виборче законодавство / Ю. Б. Ключковський // Право України. — 2011. — № 7.

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/ple_num_vas.html?_m=publications&_t=rec&id=3122.

³ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV // Офіційний вісник України. — 2006. — № 12 (05.04.2006). — Ст. 792.

⁴ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року № ETS N 005 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 32 (23.08.2006). — Ст. 2371.

обіймати посаду народного депутата. Ю. Б. Ключковський виходячи з практики Європейського суду з прав людини дійшов висновку, що ст. 3 Першого протоколу захищає суб'єктивні права — право голосу та право бути кандидатом на виборах органу законодавчої влади, він підкреслює адекватність розуміння Судом змісту пасивного виборчого права, яке часто некоректно визначають як «право бути обраним»¹. Вважаємо, що науковець веде мову про словосполучення «право бути обраним», яке вживається в українському законодавстві, і називає його некоректним, оскільки право бути обраним не може гарантуватися — особу можуть не обрати. Тому, на наш погляд і з точки зору Ю. Б. Ключковського, пасивне право правильніше визначати як право бути кандидатом на виборах до органу, а не право бути обраним.

Права, гарантовані ст. 3 Першого протоколу, мають вирішальне значення для зміцнення і збереження засад ефективної та дієвої демократії, побудованої на принципі верховенства права. Тому, беручи до уваги позицію Європейського Суду з прав людини стосовно статусу та цінності прав, які гарантуються та захищаються ст. 3 Першого протоколу до Конвенції, порушення державою цих прав, у тому числі й через прийняття нових законів чи внесення змін до чинних законів має розглядатись як посягання на демократичні засади суспільства, на принцип верховенства права.

У своїх рішеннях Європейський суд з прав людини зазначає, що право на вільні вибори є дуже важливим, але не абсолютним. Такий підхід залишає місце деяким обмеженням з боку держав, проте ці обмеження мають встановлюватися задля досягнення законної мети з використанням пропорційних засобів і не повинні зашкоджувати суті права на вільні вибори та робити його неефективним. Суд у кожному випадку ретельно перевіряє, чи було обмеження права на вільні вибори обґрунтованим і пропорційним поставленій меті². С. Серьогіна вважає, що стандарт правомірності обмежень при цьому має відповідати загальному стандарту: 1) обмеження не повинні обмежувати право такою мірою, яка б порушувала саму сутність права та позбавляла його ефективності; 2) обмеження мають переслідувати правомірну мету; 3) обрані засоби повинні бути пропорційними такій меті³.

¹ Ключковський Ю. Б. Правові позиції Європейського суду з прав людини та вітчизняне виборче законодавство / Ю. Б. Ключковський // Право України. — 2011. — № 7.

² Тагієв С. Р. Право на вільні вибори в рішеннях Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс] / С. Р. Тагієв, М. В. Мазур // Верховний Суд України. Інформаційний сервер. — Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/B97A66E79FBA7C99C22576E80031F65D?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=B97A66E79FBA7C99C22576E80031F65D>.

³ Серьогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Серьогіна // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2007. — № 1 (7). — С. 41.

Аналіз масиву справ, розглянутих Європейським судом з прав людини, свідчить про невелику кількість справ, у яких порушувалися пов'язані із ст. 3 Першого Протоколу питання. На думку експерта з виборчого права С. В. Кальченка, причиною значно меншої кількості рішень за ст. 3 Першого протоколу до Конвенції, порівняно з практикою застосування статей 6, 10, 13 Конвенції, ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, прийнятих Європейським судом з прав людини, є досить обмежена сфера застосування норми ст. 3 Першого протоколу — лише у відносинах стосовно виборів до законодавчого органу. Хоча поняття «законодавчий орган» є автономним для цілей Конвенції та не залежить від кваліфікації у національному праві, що неодноразово підкреслювалось Судом¹, С. Р. Тагієв стверджує, що Європейський суд з прав людини застосовує положення ст. 3 Першого протоколу для захисту виборчих прав лише при формуванні «законодавчих органів»².

Разом з цим, до зазначених причин Є. П. Юрійчук відносить і таке, що більшість з цих справ проти колишніх пострадянських республік стосуються порушень під час парламентських виборів кінця 90-х — початку 2000-х років. Цей факт, як і наявність великої кількості неприйнятних до розгляду справ пояснюється певним інформаційним вакуумом у пересічних учасників виборчого процесу в ті часи, оскільки офіційного перекладу Конвенції не було доволі тривалий час у багатьох пострадянських державах, були відсутні переклади на національні мови даних систематизації прецедентів Європейського суду, механізму їх використання в судовій практиці та процедури звернення до Суду³.

Аналізуючи причини звернень до Європейського суду з прав людини, необхідно відмітити, що вони були зумовлені: 1) неефективністю національного правосуддя й неможливістю захистити права людини у виборчому процесі; 2) недосконалістю національного виборчого законодавства; 3) значною кількістю порушень під час виборів як з боку їх організаторів, так і з боку виборців і кандидатів; 4) недовірою до результатів виборів унаслідок цих порушень⁴.

¹ Практика Європейського суду у виборчих справах: корисні уроки для України / В. Галайчук, С. Кальченко // Юридична газета. — 2010. — № 21 (242).

² Тагієв С. Р. Право на вільні вибори в рішеннях Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс] / С. Р. Тагієв, М. В. Мазур // Верховний Суд України. Інформаційний сервер. — Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/B97A66E79FBA7C99C22576E80031F65D?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=B97A66E79FBA7C99C22576E80031F65D>.

³ Юрійчук Є. П. Рішення Європейського суду з прав людини як критерій зовнішньополітичної електоральної легітимзації влади на пострадянському просторі / Є. П. Юрійчук // Вісник Центральної виборчої комісії. — № 2 (21). — 2011. — С. 60.

⁴ Там само. — С. 76.

Європейський суд з прав людини висловлювався у своїх рішеннях стосовно позбавлення чи обмеження активного та пасивного виборчого права, зокрема, у справах «Метьюз проти Сполученого Королівства» та «Азіз проти Кіпру». Суд визнав порушенням ст. 3 Першого протоколу і навіть дискримінацією (тобто порушенням ст. 14 Конвенції) виключення зі списків виборців (тобто позбавлення виборчого права) за територіальною ознакою (місцем проживання) чи за ознакою належності до меншини¹.

У рішенні, постановленому Європейським судом з прав людини 17 червня 2004 року у справі «Жданок проти Латвії» йдеться про те, що заявниця було відмовлено в реєстрації кандидатом на парламентських виборах у 1998 і 2002 роках через те, що вона після революційних подій 13 січня 1991 року брала «активну участь» у діяльності Комуністичної партії Латвії, яку 10 вересня 1991 року було визнано неконституційною. Дослідивши факти, Суд зазначив, що заявниця ніколи не притягувалася до кримінальної відповідальності за вчинення злочинів, пов'язаних з її діяльністю як члена колишньої Комуністичної партії, і немає доказів того, що вона вчинила дії, спрямовані проти Республіки Латвія або відновлення у ній тоталітарного режиму. Таким чином, суд дійшов висновку, що поведінка заявниці не дає підстав для тривалого позбавлення її права балотуватися в депутати, і тому визнав наявність порушення ст. 3 Першого протоколу².

У справі «Подкользіна проти Латвії» заявниця (громадянка Латвії) скаржилася на обмеження у висуванні власної кандидатури з підстав недостатнього володіння нею державною мовою. Суд визнав законною мету такої вимоги, проте зазначив, що способи встановлення достатнього володіння мовою кандидатом, а також статус і повноваження органу, на який покладається функція встановлення такого, мають бути визначені законом, гарантувати чіткість і ясність критеріїв, справедливе й об'єктивне рішення та не допускати зловживань³.

Кваліфікаційна вимога знання державної мови (своєрідний «ценз грамотності») в Україні встановлена лише стосовно кандидатів на пост Президента України (ст. 103 Конституції України), щодо кандидатів у народні депутати України вона відсутня⁴. Частиною 2 ст. 55 Закону про

¹ Ключковський Ю. Б. Правові позиції Європейського суду з прав людини та вітчизняне виборче законодавство / Ю. Б. Ключковський // Право України. — 2011. — № 7.

² Михайлова В. Наказание за членство в Компартии. Евросуд предполагает ограничение избирательных прав, но — на определенный период / В. Михайлова // Закон и бизнес. — 2004. — № 26. — С. 12.

³ Case of Podkolzina v. Latvia.

⁴ Ключковський Ю. Б. Правові позиції Європейського суду з прав людини та вітчизняне виборче законодавство / Ю. Б. Ключковський // Право України. — 2011. — № 7.

вибори народних депутатів передбачено при реєстрації кандидатів у депутати у загальнодержавному окрузі подання до Центральної виборчої комісії програми партії, викладеної державною мовою. Тобто у виборчому законодавстві кваліфікаційна вимога знання державної мови відсутня, що, на нашу думку, є неприпустимим, наприклад, якщо кандидат не знає й російської мови...

Порушення права на вільні вибори було виявлено у справі «Лабіта проти Італії». Як особа, що перебуває під особливим наглядом поліції через підозру в належності до мафії, заявник автоматично був позбавлений виборчих прав і виключений зі списку виборців. Суд не заперечив проти того, що тимчасове позбавлення виборчих прав осіб, належність яких до мафії підтверджується доказами, має законну мету. Однак у цьому випадку Суд не знайшов конкретного доказу на підтвердження вини заявника і тому не визнав цей захід таким, що відповідає законній меті¹.

У справі «Гітонас та інші проти Греції» Суд не визнав порушення ст. 3 Першого протоколу у разі коли національне законодавство забороняло виставляти свою кандидатуру на виборах будь-якій особі, котра протягом останніх 3 років до часу проведення виборів понад 3 місяці перебувала на керівній посаді в державних органах. Суд констатував, що обставини, які стосуються періоду роботи заявників на відповідних посадах, тривалість їх роботи і коло посадових обов'язків давали підставу для застосування до кожного з них «правила необираючості»².

Водночас, Європейським судом з прав людини рішенням від 27 квітня 2010 року у справі «Танасе проти Молдови»³ визнано такими, що порушують ст. 3 Першого протоколу, заборону балотуватися до парламенту особам, які мають подвійне громадянство в державі, де його дозволено, а рішенням від 6 січня 2011 року у справі «Паксас проти Литви» — безстрокову заборону балотуватися до законодавчого органу колишньому главі держави, усунутому з посади в порядку імпічменту⁴.

¹ Тагієв С. Р. Право на вільні вибори в рішеннях Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс] / С. Р. Тагієв, М. В. Мазур // Верховний Суд України. Інформаційний сервер. — Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/B97A66E79FBA7C99C22576E80031F65D?OpenDocument&CollapseViu&RestrictToCategory=B97A66E79FBA7C99C22576E80031F65D>.

² Огляд практики Європейського суду з прав людини. Норми і стандарти Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод / за сприяння та фінансової підтримки Ради Європи. — Міністерство юстиції України, 2002. — С. 59—60.

³ Танасе проти Молдови [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-98428>.

⁴ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://hr-lawyers.org/index.php?id=1300458626>.

Для доктрини виборчого права велике значення має рішення у справі «Боуман проти Сполученого Королівства»¹. Воно стосується однієї з найскладніших частин виборчого законодавства — регулювання передвиборної агітації. Україна неодноразово переживала достатньо гострі дискусії стосовно способу регулювання свободи вираження поглядів під час виборів, зокрема, особами, які не є кандидатами чи їх представниками, щодо меж свободи так званої редакційної політики засобів масової інформації. Європейський досвід регулювання цих питань у національних законодавствах теж достатньо різноманітний. Тому, вочевидь, необхідно, щоб законодавче регулювання відповідних відносин ґрунтувалося на певних фундаментальних і загальновизнаних принципах. Такими принципами є принцип вільних і рівних виборів і принцип свободи вираження поглядів. З цього приводу Суд зазначив: «Вільні вибори і свобода вираження поглядів формують основу будь-якої демократичної системи. Обидва права взаємозв'язані і зміцнюють одне одного». Проте співвідношення між цими правами не просте: «Тим не менше, за деяких обставин ці два права можуть вступити в конфлікт, і тоді може бути визнано необхідним, щоб перед або під час проведення виборів були встановлені певні обмеження свободи вираження поглядів, які були б неприйнятними у звичайних умовах». Суд визнав, що у встановленні балансу між цими двома правами (тобто у запровадженні обмежень свободи вираження поглядів в ім'я забезпечення вільних і рівних виборів) держави мають широке поле розсуду². Таким чином, на наш погляд, Європейський суд з прав людини в цьому разі вказав на те, що держава може обмежити інші права та свободи з метою забезпечення вільних і рівних виборів.

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях також аналізує та визначає, чи спрямовані норми виборчого закону на усунення громадян із політичного життя країни або чи створено в системі більш сприятливі умови для однієї політичної сили, що надають їм перевагу в реалізації виборчих прав за рахунок інших.

Загальновідомим є те, що на виборах до парламенту Туреччини її законодавством встановлено 10-відсотковий прохідний бар'єр для політичних партій. У своєму рішенні від 8 липня 2008 року (справа «Юмак і Садак проти Туреччини») Європейський суд з прав людини констату-

¹ Боуман проти Сполученого Королівства (Bowman v. the United Kingdom, 19 February 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/bouman-protiv-soedinennogo-korolevstva-postanovlenie-evropejskogo-suda>.

² Ключковський Ю. Б. Правові позиції Європейського суду з прав людини та вітчизняне виборче законодавство [Електронний ресурс] / Ю. Б. Ключковський // Право України. — 2011. — № 7. — С. 23—32. — Режим доступу : <http://www.info-prensa.com/article-1096.html>.

вав, що високий поріг може позбавити частину виборців представництва в законодавчому органі, однак погодився, що він запроваджений з легітимною метою — уникнути надмірної фрагментації парламенту та зміцнити стабільність уряду і це не виходить за межі розсуду держави¹.

У справі «Саккомано та інші проти Італії» заявники скаржились на порушення їхніх прав — у зв'язку з проведенням виборів за закритими списками кандидатів вони не мали можливості віддати перевагу конкретному кандидату. Європейський суд з прав людини визнав неприйнятною як необґрунтовану таку заяву, дійшовши висновку, що виборча система на основі закритих виборчих списків не порушує вимоги ст. 3 Першого протоколу з огляду на широкі межі розсуду держави.

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях розглядає обмеження виборчих прав за встановленим Конвенцією критерієм законності. Суд констатує, що за цим критерієм закон, який передбачає обмеження виборчого права, повинен відповідати мінімальним стандартам якості, таким як ясність, точність і передбачуваність. За висновком Суду, норма вважається передбачуваною, якщо її сформульовано з достатньою точністю, що дає можливість особі регулювати свою поведінку — за потреби — після відповідної консультації. Такі висновки Суду містяться у рішенні від 3 грудня 2009 року у справі «Сеїдзаде проти Азербайджану»².

Аналіз перелічених рішень Європейського суду з прав людини дає підстави дійти висновку, що незалежно від того, якої країни стосується розглянута Європейським судом справа, ухвалене у ній рішення допомагає з'ясувати зафіксовані в положеннях Конвенції принципові положення, що застосовуються як частина національного законодавства України. Зазначене особливо слушне у разі коли йдеться про правові системи, що мають з українською багато спільного і стосовно яких уже існують конкретні прецеденти. Втім, навіть якщо правова система країни, котрої стосується певна справа, за своїм характером значно відрізняється від української, природа питання, з якого приймається рішення, у багатьох випадках не обмежена специфікою конкретної правової системи, тож відповідне рішення може правити за корисне джерело при реалізації вимог того чи іншого положення Конвенції³. Аналогічний підхід повинен мати місце у законотворчому процесі щодо виборів в Україні і реалізовуватися шляхом імплементації висновків Європейського суду з прав

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=43099>.

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96018>.

³ Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / за ред. О. Л. Жуковської. — К. : ЗАТ «ВІПОЛ», 2004. — С. 761.

людини у національне законодавство. З урахуванням цих висновків повинна також формуватися судова практика стосовно розгляду виборчих спорів адміністративними судами.

З моменту свого створення у 2005 році система адміністративних судів в Україні, до юрисдикції яких належить вирішення спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, забезпечує на національному рівні належний судовий контроль за суб'єктами виборчого процесу під час здійснення виборчих процедур з метою реалізації ними виборчих прав і дотримання при цьому міжнародних стандартів¹.

Як вбачається із судової практики, розглянутих Європейським судом з прав людини звернень проти України щодо порушення виборчих прав після виборчих кампаній 2006, 2007, 2010, 2012 років не було, що може, на нашу думку, свідчити як про створення достатньо ефективної національної системи розгляду скарг і спорів у виборчому процесі, так і про вдосконалення виборчого законодавства, приведення його до стану, визнаного прийнятним європейською та світовою демократичною спільнотою.

Станом на сьогоднішній день Європейським судом з прав людини розглянуто три скарги проти України, які стосуються ст. 3 Першого протоколу до Конвенції, дві з яких були задоволені, а у задоволенні третьої суд відмовив. Це справи, відповідно, за зверненнями Мельниченка (розглянута у 2004 році)², Суховецького (розглянута у 2006 році)³ та Ковача (розглянута у 2008 році)⁴.

До подібних справ можна віднести справу за зверненням Шаповалова (розглянута у 2012 році)⁵, яка стосується порушення ст. 6 Конвенції, але предметом спору у справі, яка розглядалася національними судами, була діяльність виборчої комісії під час виборчого процесу.

Предметом розгляду Європейського суду з прав людини були й інші заяви українських громадян (виборців) про порушення ст. 3 Першого протоколу до Конвенції, однак ці заяви по суті не розглядалися.

Так, за ухвалою від 4 травня 1999 року у справі «Бабенко проти України» Європейський суд з прав людини дійшов висновку про безпід-

¹ Смокович М. І. Виборчі спори: строки звернення до суду та строки розгляду спорів адміністративними судами / М. І. Смокович // *Вибори і демократія*. — 2012. — № 1 (31).

² Мельниченко проти України // *Офіційний вісник України*. — 2005. — № 21. — Ст. 1182.

³ Суховецький проти України // *Офіційний вісник України*. — 2006. — № 49. — Ст. 3300.

⁴ Ковач проти України // *Офіційний вісник України*. — 2009. — № 82. — Ст. 2802.

⁵ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SOO00456.html.

ставність скарги. Заявник скаржився, що умови, в яких проходили вибори, не забезпечували вільного вираження думки народу при виборі законодавчого органу відповідно до ст. 3 Першого протоколу до Конвенції. Він заявляв, що порушення вплинули на результат виборів, а національні судові органи не забезпечили об'єктивного розгляду цієї справи.

Суд зауважив, що до його обов'язків не входить вирішення питання щодо того, чи справді були допущені якісь порушення національного права, йому лише належить визначати, чи було втручання у вільне вираження думки народу при виборах законодавчого органу у порушення ст. 3 Протоколу № 1 до Конвенції¹. Також Суд зазначив, що може бути розглянуто питання, чи є висновок національного суду обґрунтованим. Суд визнав його обґрунтованим, а скаргу заявника безпідставною.

У справі «Сергій Головатий проти України» Суд визнав заяву неприйнятною через те, що заявника, якого було обрано народним депутатом України, не можна вважати «потерпілим» від порушення його виборчих прав². Суд зауважив, що навіть якщо припустити, що в цій справі заявник міг вважати себе «потерпілим» через порушення його прав, передбачених ст. 3 Протоколу № 1 до Конвенції, то Суд все одно не вбачає жодного втручання в суб'єктивні виборчі права заявника, в тому числі і в право бути обраним.

Першою розглянутою Європейським судом з прав людини по суті вимог справою, рішення у якій викликало особливий резонанс в Україні, була справа «Мельниченко проти України»³. Обставини справи: М. І. Мельниченко працював в Управлінні державної охорони при Адміністрації Президента України та зробив аудіозапис розмов Президента з певними особами стосовно зникнення журналіста Георгія Гонгадзе. У листопаді 2000 року М. І. Мельниченко залишив Україну, оскільки побоювався політичного переслідування за публічне розголошення вищезазначених аудіозаписів. При собі він мав паспорт громадянина України, в якому зазначалась його прописка в місті Києві.

У квітні 2001 року Служба імміграції та натуралізації Департаменту юстиції США визнала М. І. Мельниченка біженцем відповідно до Конвенції ООН «Про статус біженців» 1951 року, після чого Департамент юстиції США видав заявнику проїзний документ біженця і надав йому право залишатися у США на невизначений строк.

Під час виборів народних депутатів України 2002 року кандидатура М. І. Мельниченка була включена до виборчого списку кандидатів від

¹ Європейський суд з прав людини : Організація, діяльність, процес / за ред. В. В. Лутковської. — К. : Праксіс, 2005. — С. 80—81.

² Європейський суд з прав людини. Рішення щодо України. — К., 2002. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://coe.kiev.ua/hr/case/ua/ua13.html>, <http://coe.kiev.ua/hr/case/ua/ua14.html>.

³ Офіційний вісник України. — 2005. — № 21. — Ст. 1182.

Соціалістичної партії України, однак не була зареєстрована ЦВК з підстав порушення ст. 76 Конституції України, яка, серед інших кваліфікаційних вимог щодо пасивного виборчого права, встановлює своєрідний «ценз осілості» — вимогу проживання в Україні протягом п'яти років перед виборами. Рішення ЦВК було оскаржено до Верховного Суду України, який підтвердив його правомірність і відхилив скаргу на рішення ЦВК, визнавши факт тривалого перебування М. І. Мельниченка за кордоном.

У своєму рішенні Європейський суд з прав людини розглянув відповідність норм стосовно встановлення такого «цензу» ст. 3 Першого протоколу і дійшов висновку, що «вимога щодо проживання для голосування може бути виправдана», зокрема, на підставі «припущення, що громадянин-нерезидент менше, прямо чи безпосередньо, зацікавлений та менше знає про повсякденні проблеми держави» (п. 56 рішення). Таким чином, відповідне положення Конституції України не суперечить Першому протоколу. Суд констатував: «Право стати кандидатом на виборах, що гарантується статтею 3 Протоколу № 1, є таким суттєвим правом в концепції реального демократичного устрою, яке було б ілюзорним, якщо комусь може бути відмовлено у цьому праві у будь-який момент. Тобто, якщо держава має широкі межі розсуду при визначенні вимог для надання права абстрактно, принцип — право має бути ефективним, вимагає, щоб процедура надання права передбачала достатні гарантії для запобігання свавільним рішенням» (п. 59 рішення).

При дослідженні обставин справи Суд дійшов висновку, що М. І. Мельниченко, перебуваючи кілька років у США, насправді у цей час проживав в Україні. Посилаючись на національні законодавство і практику, Суд встановив, що вимога проживання в Україні не була абсолютною і що національна влада, надаючи дозвіл або відмовляючи у реєстрації певному кандидату, була зобов'язана враховувати його конкретну ситуацію. Суд зазначив, що відповідні ні законодавство, ні практика не передбачають прямої вимоги щодо «постійного» або «тривалого» проживання на території України. Законодавство не визначає різниці між поняттями «законного» та «постійного» проживання. Зрозумілим Суд визнав те, що з 2000 року «місце постійного проживання» заявника частково було за межами України, оскільки 26 листопада 2000 року він був змушений залишити країну через побоювання бути переслідуваним та оселився як біженець на території Сполучених Штатів Америки. Проте прописка в його національному паспорті не змінилась.

Визначальним у цьому рішенні Європейський суд з прав людини визнав те, що єдиним доказом проживання М. І. Мельниченка в Україні є прописка (місце обліку), яка міститься у внутрішньому національному паспорті і не завжди визначає місце постійного проживання. Суд зазначив, що прописка була невід'ємним та основоположним аспектом української адміністративної системи і широко використовувалась для

багатьох цілей (реєстрація поточного місця проживання громадян, військовий призов, голосування на виборах, вирішення різноманітних майнових питань тощо)¹.

Суд не взяв до уваги Рішення Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 року № 15-рп/2001 у справі щодо прописки², яке було прийнято до висування кандидатів на виборах до Верховної Ради України 2002 року і яким визнано неконституційним дозвільний характер прописки, а вибір місця проживання пов'язувався із свободою пересування особи. Ю. Б. Ключковський вважає, що за наявності такого рішення висновки Європейського суду з прав людини у цій справі слід визнати помилковими, оскільки він дійшов їх без урахування всього нормативного поля національного законодавства³. Про це також зазначив в окремій думці суддя Лукайде: «прописка не може вважатися вирішальним доказом проживання особи в Україні у випадках, коли в подальшому визнано, що фактично особа проживає за межами України».

На виборах народних депутатів 2012 року адміністративні суди зіткнулися з подібним правозастосуванням при розгляді виборчих спорів щодо реєстрації кандидатів у народні депутати.

Зокрема, предметом позову в адміністративних судах було питання про скасування постанови ЦВК від 11 серпня 2012 року № 272 «Про реєстрацію кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку Партії Наталії Королевської «Україна — Вперед!» у частині реєстрації кандидатом у народні депутати України громадянина Ш. Позов обґрунтовувався тим, що ЦВК неправомірно зареєструвала кандидатом у народні депутати громадянина Ш., який не проживав на території України протягом останніх п'яти років, оскільки з 2006 року по 2009 рік був гравцем футбольних клубів «Мілан» (Італія) та «Челсі» (Велика Британія). Фактичне проживання громадянина Ш. на території України не може підтверджуватися відміткою про реєстрацію місця проживання у паспорті громадянина України, оскільки реєстрація місця проживання не є автоматичним і беззаперечним свідченням фактичного проживання на території України.

При розгляді цієї справи судами було встановлено, що громадянин Ш. має зареєстроване місце проживання в Україні з 2 липня 1996 року і володіє на праві власності житловим приміщенням за місцем реєстрації у м. Києві. У період із жовтня 2007 року по серпень 2012 року

¹ Європейський суд з прав людини: Організація, діяльність, процес / за ред. В. В. Лутковської. — К.: Праксіс, 2005. — С. 83.

² Рішення Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 року № 15-рп/2001 (справа щодо прописки) // Вісник Конституційного Суду України. — 2001. — № 5.

³ Ключковський Ю. Правові позиції Європейського суду з прав людини та вітчизняне виборче законодавство / Ю. Ключковський // Право України. — 2011. — № 7. — С. 23—32.

кандидат у депутати здійснював неодноразові виїзди з України в іноземні держави та повертався в Україну, що підтверджено відповідними відмітками у закордонних паспортах на його ім'я. З цього суди дійшли висновку, що проведення громадянином Ш. футбольних сезонів 2006—2009 років у футбольних клубах іноземних держав безпосередньо не свідчить про його непроживання в Україні в цей час. З урахуванням того, що у ЦВК були відсутні дані про непроживання громадянина Ш. в Україні протягом останніх п'яти років, вона обґрунтовано зареєструвала його кандидатом у народні депутати.

Вирішуючи спір, суд враховував позицію Європейського суду з прав людини, викладену в рішенні від 19 жовтня 2004 року у справі «Мельниченко проти України», який визнав, що вимога проживання в Україні не є абсолютною і що національна влада, надаючи дозвіл або відмовляючи у реєстрації певному кандидату, була зобов'язана враховувати його конкретну ситуацію. При цьому Європейський суд з прав людини зазначив, що ні відповідне законодавство, ні практика не встановлюють прямої вимоги «постійного» або «тривалого» проживання на території України¹.

На відміну від попередньої, справа «Суховерхий проти України» стосувалася одного з інститутів здійснення пасивного виборчого права — виборчої застави, що сплачується особою, яка має намір висунути свою кандидатуру на парламентських виборах.

Як вбачається з фактичних обставин справи, заявнику відмовили у реєстрації як кандидата в народні депутати під час парламентських виборів 2002 року лише через несплату ним виборчої застави у розмірі 1041 гривні. При цьому, останній стверджував, що був неспроможний виконати цю вимогу, оскільки його річний дохід становив близько 960 гривень.

Інститут виборчої застави у різноманітних варіантах поширений у багатьох демократичних державах. Виборче право принаймні чотирнадцяти держав — членів Ради Європи вимагає від кандидатів сплачувати виборчу заставу, хоча в деяких із них ця умова застосовується лише до виборчих списків, а не до окремих кандидатів. З огляду на це Суд у вказаному рішенні констатував, що «будь-яке виборче законодавство повинно оцінюватися у світлі політичного розвитку конкретної держави, оскільки риси, що були неприйнятними в контексті однієї системи, можуть бути виправданими у контексті іншої» (п. 51 рішення). Проте будь-яке відхилення від принципу загального виборчого права породжує ризик підриву демократичної легітимності обраного таким чином законодавчого органу та законів, які він приймає (п. 52 рішення). Виходячи із зазначених вище попередніх висновків, Суд у своєму рішенні вказав на те, що інститут грошової виборчої застави переслідує «законну мету га-

¹ Вищий адміністративний суд України : ухвала від 21 серпня 2012 року. — Єдиний Державний реєстр судових рішень. — № 25743601.

рантії права на ефективне, добре налагоджене представництво, підвищуючи відповідальність тих, хто висуває свою кандидатуру на вибори та обмежуючи вибори серйозними кандидатами, одночасно уникаючи необґрунтованого витрачання державних коштів» (п. 62 рішення). Отже, сам по собі інститут застави не суперечить ст. 3 Першого протоколу. Водночас, Суд зауважив, що втрата застави у випадку поразки на виборах — це відносно рідкісна норма у європейських виборчих системах і, визнаючи її прийнятність у конкретному випадку, він послався на конкретні обставини справи, а саме: відносно невисокий розмір застави та надання державою під час виборів рекламних послуг за кошти бюджету та інші (п. 72 рішення). Також Суд визнав, що, запровадивши до законодавства інститут виборчої застави, Україна діяла в межах широких повноважень держави, а збір, сплата якого вимагалась від заявника, не може вважатися непомірним або таким, що становить непереборний адміністративний або фінансовий бар'єр для певних кандидатів, які хочуть приєднатися до виборчих перегонів, і, тим більше, він не може становити перепону для появи достатньо представницьких політичних течій або ж втручання у принцип плюралізму¹.

Не менш значущою для правотворення та судової практики в Україні є справа «Ковач проти України», предметом розгляду якої були підстави скасування результатів голосування на окремих дільницях під час виборів 2002 року, що призвело до визнання обраним до Верховної Ради України кандидата, який набрав менше голосів, ніж заявник.

Ковач скаржився на те, що умови, за якими проводилися вибори у виборчому окрузі № 72, не забезпечували вільного вираження думки народу у виборі законодавчого органу. Зокрема, він скаржився на визнання недійсним голосування на виборчих дільницях № № 14, 45, 58 і 67 і заявляв про несправедливість подальшого перерахунку голосів. При цьому заявник стверджував, що на виборах він одержав більше голосів, ніж його опонент, але, не зважаючи на це, його позбавили можливості бути обраним до парламенту через несправедливий порядок підрахунку голосів у зв'язку з необмеженою свободою розсуду окружної виборчої комісії².

Як вірно відмітив Ю. Б. Ключковський, положення про визнання голосування на виборчій дільниці недійсним у разі вчинення правопорушень, наслідки яких неможливо усунути, є характерним для вітчизняного виборчого законодавства³.

¹ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Суховерхий проти України» // Офіційний вісник України. — 2006. — № 49. — Ст. 3300.

² Ковач проти України // Офіційний вісник України. — 2009. — № 82. — Ст. 2802..

³ Ключковський Ю. Правові позиції Європейського суду з прав людини та вітчизняне виборче законодавство / Ю. Ключковський // Право України. — 2011. — № 7. — С. 23—32.

Тому, об'єктивно оцінивши дії окружної виборчої комісії, посиляючись на своє попереднє рішення у справі «Подкользіна проти Латвії», Суд справедливо відзначив, що «хоча в абстрактному сенсі держави справді користуються широкою свободою самостійного оцінювання при визначенні критеріїв обрання кандидата, принцип забезпечення ефективності прав вимагає, щоб висновок про незадоволення кандидатом таких критеріїв відповідав низці умов, призначених виключати ухвалення свавільних рішень. Зокрема, такий висновок має ухвалювати орган, який може забезпечувати мінімальні гарантії своєї безсторонності. Дискреційні повноваження такого органу також не повинні бути необмежено широкими; вони мають з достатньою чіткістю обмежуватися положеннями національного закону. Нарешті, порядок оголошення кандидата таким, що не відповідає відповідним критеріям, має забезпечувати ухвалення справедливого та об'єктивного рішення і запобігання зловживанням владою з боку відповідного органу (справа «Подкользіна проти Латвії»).

Також Суд висловив сумнів «стосовно того, що практику незарахування всіх голосів, поданих на виборчій дільниці, на якій мали місце порушення, яким би не був обсяг таких порушень та їхні наслідки для результатів виборів у цьому виборчому окрузі, можна взагалі вважати такою, що слугує легітимній меті для цілей статті 3 Першого протоколу» (п. 52 рішення). У підсумку Суд визнав скасування результатів голосування на чотирьох дільницях свавільним і непропорційним до будь-якої легітимної мети, оскільки статті 70 та 72 Закону про вибори народних депутатів України у редакції 2001 року встановлювали як підставу такого рішення невизначене поняття «інші обставини», що залишало виборчим комісіям надмірну дискрецію при прийнятті відповідних рішень. Також окремо Суд відзначив, що ані в цих рішеннях окружної виборчої комісії, ані в подальших рішеннях, ухвалених Центральною виборчою комісією і Верховним Судом, питання колізії між положеннями ст. 70 і ст. 72 Закону «Про вибори народних депутатів України» не розглядалося, так само як і питання достовірності інформації від тих чи інших учасників виборчого процесу. Крім того жодне з цих рішень не містило пояснення щодо того, чому виявлені порушення заплутали підсумки голосування на виборчих дільницях № № 14, 45, 58 і 67 такою мірою, що це унеможливило встановлення результатів волевиявлення виборців¹.

На виборах до парламенту в 2012 році мали місце нарікання на неефективний розгляд адміністративними судами справ про безпідставний перерахунок голосів окружними виборчими комісіями, в тому числі комісіями № 11, № 14, № 94, № 132 тощо. На наш погляд, причиною виникнення таких проблем не є їх судові розв'язання, оскільки ці проблеми провокує законодавець, тобто створює можливість їх виникнення.

¹ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ковач проти України» // Офіційний вісник України. — 2009. — № 82. — Ст. 2802.

Наприклад, ч. 10 ст. 94 Закону про вибори народних депутатів установлено, що у разі наявних ознак розпечатування пакетів із запакованими документами дільничної виборчої комісії окружна виборча комісія зобов'язана прийняти рішення про повторний підрахунок голосів¹. Вважаємо, що ця норма спонукає нечесних суб'єктів виборчого процесу до того, щоб розпечатати ці пакети і в такий спосіб зобов'язати окружну виборчу комісію здійснити перерахунок голосів. На нашу думку, слід було б передбачити відповідальність за таке розпечатування пакетів. Щодо підсумків голосування, то в такому разі необхідно було б законодавчо врегулювати їх встановлення лише за даними протоколів дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів.

Адміністративні суди, перевіряючи правомірність рішень окружних виборчих комісій щодо перерахунку голосів не могли встановити протилежне, оскільки ці комісії зобов'язані були здійснити перерахунок. Тому в цих випадках посилання на рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ковач проти України» не бралось до уваги.

Наприклад, щодо тверджень про порушення Центральною виборчою комісією принципу верховенства права при встановленні результатів виборів, зокрема у світлі рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ковач проти України», колегія суддів звернула увагу на те, що фактичні обставини справ суттєво різняться. Окрім того, як зазначив у своєму рішенні Європейський Суд, жодна виборча система не може виключити можливість «утрати голосів»².

У справі, яка розглядалася національними судами, оскаржувалось рішення територіальної виборчої комісії під час виборів Президента України у 2004 році³, тобто фактично розглядався виборчий спір. Обставини справи: заявник є журналістом. 20 грудня 2004 року він оскаржив до Суворовського районного суду м. Херсона відмову територіальної виборчої комісії надати йому копії документів та перешкоджання його присутності на її засіданнях. Свої скарги заявник подав відповідно до глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України, яка регулює процедуру оскарження рішень та дій державних органів.

Суд першої інстанції ухвалив, що скарга заявника мала бути подана згідно із главою 30-Б Цивільного процесуального кодексу України, яка

¹ Про вибори народних депутатів України»: Закон України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI // Офіційний вісник України. — 2011. — № 97 (23.12.2011). — Ст. 3526.

² Постанова Вищого адміністративного суду України від 15 листопада 2012 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27477375>.

³ Рішення Європейського суду з прав людини від 31 липня 2012 року у справі «Шаповалов проти України» // Офіційний Вісник України. — 2013. — № 78. — Ст. 2923.

регулює процедуру оскарження діяльності територіальних виборчих комісій, і на підставі положень Закону України «Про вибори Президента України» суд вирішив, з огляду на закінчення виборів і на те, що заявник вимагав розгляду його скарги за Главою 31-А, провадження у справі закрити.

Суд апеляційної інстанції залишив без змін рішення суду першої інстанції та, зокрема, зазначив, що журналіст не є суб'єктом звернення зі скаргами стосовно спорів, які виникли у виборчому процесі, а також, що суд першої інстанції дійшов правомірного висновку про закриття провадження у справі.

Вищий адміністративний суд України відхилив касаційну скаргу заявника, оскільки законодавством не передбачено підстав для касаційного оскарження судових рішень, що постановлені у спорах, які виникли в ході виборчого процесу.

У справі «Шаповалов проти України» Європейський суд з прав людини встановив порушення п. 1 ст. 6 Конвенції з огляду на те, що сама сутність доступу до суду була порушена відмовою у справедливому судовому розгляді через відсутність одностайної позиції національних судів щодо застосовності певного законодавчого акта стосовно розгляду скарг заявника та закриття провадження у справі заявника без її розгляду по суті.

Аналіз висновків Європейського суду, викладених у рішенні у цій справі, дає підстави стверджувати, що в будь-якому разі, незалежно від обраного заявником провадження та від того, чи є заявник суб'єктом звернення до суду, справа повинна вирішуватись по суті. Висновок Європейського суду з прав людини як джерело права має усунути правову невизначеність судової практики розгляду виборчих спорів адміністративними судами, які за подібних обставин залишали позовні заяви без розгляду, закривали провадження у справі, хоча, на наш погляд, процесуальних механізмів для цього не мали.

Враховуючи зазначені висновки Європейського суду з прав людини, Пленум Вищого адміністративного суду України в абзаці восьмому п. 7 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» дав таке роз'яснення: «Якщо на стадії судового розгляду справи буде встановлено, що позивач звернувся до суду згідно з особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, але справа не підлягає розгляду в такому порядку, то суд повинен закінчити її розгляд в загальному порядку, встановленому КАС України, лише в разі якщо ця справа належить до юрисдикції адміністративного суду. Якщо справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, суд повинен закрити провадження у справі (п. 1 ч. 1

ст. 157 КАС України)»¹. Таким роз'ясненням Пленум Вишого адміністративного суду України фактично встановив, що, якщо справа належить до юрисдикції адміністративних судів, її необхідно вирішувати по суті, тобто у даному разі Пленум застосував висновки Європейського суду з прав людини та у спосіб надання рекомендаційних роз'яснень запровадив їх у судову практику.

Виборчі комісії, їхні голови, заступники голів, секретарі та члени цих комісій є суб'єктами владних повноважень у розумінні п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України, оскільки відповідно до Закону про ЦВК, статей 24, 25 Закону про вибори народних депутатів виборчі комісії є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організовувати підготовку та проведення відповідних виборів і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України щодо відповідних виборів. Тобто їх діяльність входить до сфери публічно-правових відносин, а тому спори, які виникають у цій сфері, є публічно-правовими і підпадають під юрисдикцію адміністративних судів.

У судовій практиці трапляються випадки звернення до суду осіб, які, на виконання своїх професійних обов'язків, вимагають у виборчих комісії вчиняти відповідні дії. Тобто такі особи звертаються до суду не за захистом виборчих прав.

Наприклад, до Запорізького окружного адміністративного суду надійшов адміністративний позов спеціального кореспондента Всеукраїнської громадсько-політичної газети «Народний контроль України» до голови окружної виборчої комісії одномандатного виборчого округу № 79, секретаря цієї комісії про визнання неправомірними дій відповідачів щодо ненадання інформації та зобов'язання надати інформацію.

З матеріалів зазначеної справи випливає, що позивач звернувся до суду за захистом своїх професійних прав журналіста, а не виборчих прав. Тому судом справу було розглянуто в загальному порядку, визначеному КАС України, а не за особливостями, встановленими його статтями 172—179².

Така судова практика відповідає практиці Європейського суду з прав людини; як зазначалося, прикладом є його рішення від 31 липня 2012 року у справі «Шаповалов проти України». За більш детальними обставинами цієї справи, Шаповалову, який є журналістом та активістом

¹ Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом»: постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України від 1 листопада 2013 року № 15 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum__vas.html?_m=publications&_t=rec&id=3122.

² Запорізький окружний адміністративний суд : постанова від 15 жовтня 2012 року // Єдиний Державний реєстр судових рішень. — № 26429851.

із захисту прав людини, було відмовлено у задоволенні звернення до територіальної виборчої комісії про надання йому копії постанови, якою дільничним виборчим комісіям надавалось право внесення змін до списку виборців. Відмову в задоволенні звернення Шаповалов оскаржив у судовому порядку. Однак суди закрили провадження у справі, обґрунтовуючи свої дії тим, що журналіст не є суб'єктом звернення зі скаргами протягом виборчого процесу, та неможливістю розгляду судом такої скарги у порядку, який визначив заявник.

З цього приводу Європейський суд з прав людини вказав, що провадження у справі заявника було припинено без розгляду справи по суті. На думку Суду, ця ситуація являє собою відмову в правосудді, що порушило саму сутність права заявника на доступ до суду, гарантованого пунктом 1 статті 6 Конвенції з прав людини та основоположних свобод (п. 57).

Аналіз викладеного дозволяє дійти висновку, що позовна заява фізичної особи (громадянина України), яка звернулася до суду за захистом не виборчих, а інших прав, свобод та інтересів, не може розглядатися адміністративним судом за правилами, встановленими статтями 172—179 КАС України, а в разі належності спору до юрисдикції адміністративних судів має розглядатися за загальними правилами, встановленими КАС України. У такому ж порядку визначається юрисдикція спору та порядок його розгляду в разі звернення з позовом до суду фізичних чи юридичних осіб на виконання своїх професійних повноважень.

Варто підкреслити важливу роль правових позицій та рішень Європейського суду з прав людини для становлення та розвитку в Україні такої важливої для демократії галузі права, як виборче право. Проте недостатня ознайомленість професійних суддів, адвокатів, юристів та інших фахівців, які працюють у цій сфері, зі змістом відповідних рішень Суду призвела до того, що напрацьовані ним правові позиції стосовно ст. 3 Першого протоколу досі не стали повноцінною частиною національної доктрини виборчого права. У зв'язку з цим вважаємо актуальною висловлену ідею видання в українському перекладі збірки рішень Європейського суду з прав людини, які стосуються політичних прав — виборчих прав громадян, та якнайширшого її розповсюдження серед правознавців.

Актуальним залишається і завдання щодо уніфікації Верховною Радою України всього виборчого законодавства шляхом прийняття Виборчого кодексу України.

Європейський суд з прав людини у своїх висновках вказує, що доступ до конституційного провадження щодо визнання законів неконституційними повинні мати громадяни. З огляду на це законодавство України щодо звернення громадян до Конституційного Суду України не відповідає зазначеним висновкам Європейського суду з прав людини, тому потребує відповідних змін.

Розгляд справ Європейським судом з прав людини є однією із стадій провадження у розв'язанні конфліктів у сфері захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні, оскільки рішення цього Суду може бути підставою для перегляду рішень національних судів України, якщо вони допустили порушення прав громадянина при розв'язанні конфлікту, в тому числі й виборчого спору. Крім того Європейський суд з прав людини після розгляду справи національними судами України може вирішити справу по суті.

Правові позиції Європейського суду з прав людини мають значну цінність для розуміння справжнього змісту положень Конвенції, а деякі з формулювань Суду слід розглядати як принципові доктринальні положення, що істотно впливають на тлумачення багатьох норм як міжнародних документів, так і національного законодавства.

За викладеними в рішеннях висновками Європейського Суду з прав людини стосовно статусу та цінності прав, які гарантуються та захищаються ст. 3 Першого протоколу до Конвенції, порушення державою цих прав, у тому числі й через прийняття нових законів чи внесенні змін до чинних законів, мають розглядатися як посягання на демократичні засади суспільства, на принцип верховенства права.

У своїх рішеннях Європейський суд з прав людини зазначає, що право на вільні вибори є дуже важливим, але не абсолютним. Такий підхід залишає місце деяким обмеженням з боку держав, проте ці обмеження мають встановлюватися задля досягнення законної мети з використанням пропорційних засобів і не повинні зашкоджувати суті права на вільні вибори та робити його неефективним.

Європейський суд з прав людини констатує, що виборче законодавство повинно бути чітким, безстороннім, зрозумілим і не надавати відповідним органам широких дискреційних повноважень, які мають з достатньою чіткістю обмежуватися положеннями національного закону.

Позовна заява фізичної особи (громадянина України), яка звернулася до суду за захистом не виборчих, а інших прав, свобод та інтересів, не може розглядатися адміністративним судом за правилами, встановленими статтями 172—179 КАС України, а в разі належності спору до юрисдикції адміністративних судів повинна розглядатися за загальними правилами, встановленими цим Кодексом.

2.5. Висновки

1. Рішеннями Конституційного Суду України зроблено значний внесок у розуміння правового регулювання основних засад виборів та виборчих процедур, що слугувало та слугує дотриманню і реалізації виборчих прав громадян України. З метою забезпечення стабільності у виборчих процесах необхідно у виборчому законодавстві та процедурі конститу-

ційного контролю за цим законодавством на законодавчому рівні закріпити таке:

а) запровадити у виборчих законах приписи, за якими прийняття, внесення змін і доповнень до виборчого закону допускається не раніш як за рік до проведення відповідних виборів. Виняток можливий лише в разі створення після розгляду справи Конституційним Судом України правового вакууму у врегулюванні виборчих відносин;

б) у разі створення правового вакууму Конституційним Судом України після визнання положень виборчого закону неконституційними обов'язок Верховної Ради України — у встановлений строк заповнити цей вакуум відповідними законодавчими нормами з обов'язковим урахуванням висновків Конституційного Суду України, викладених у рішенні, яким був створений цей вакуум;

в) правове врегулювання процедури розгляду справ Конституційним Судом України щодо виборчого законодавства повинно передбачати їх невідкладний розгляд і заборону розгляду таких справ у період виборчих процесів. Строки розгляду та строки подання конституційних звернень у таких справах мають бути обмежені і визнані такими, що не підлягають поновленню.

Механізми судового контролю за правовим врегулюванням виборчих процесів мають свідчити про дотримання принципу гласності та відкритості виборчих процесів, передбачуваність правил проведення виборів та поведінки суб'єктів виборчого процесу, що, у свою чергу, свідчитиме про легітимність влади в Україні, її демократичний розвиток.

2. Створення системи адміністративних судів в Україні забезпечує захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

3. Принцип доступності до суду має розумітись не як наближеність до приміщення суду, а як гарантоване право на незалежний, кваліфікований суд, на справедливе та законне судове рішення тощо.

В Україні весь тягар забезпечення виборчих прав громадян, їх захист, відновлення та реалізацію віднесено до компетенції адміністративних судів. З метою забезпечення захисту виборчих прав та їх ефективного відновлення необхідно на законодавчому рівні надати адміністративним судам і Центральній виборчій комісії ширші повноваження щодо застосування санкцій за порушення виборчого законодавства. Адміністративні суди та виборчі комісії повинні надавати для громадського контролю звітність стосовно розгляду скарг і прийнятих у них рішень.

В адміністративних судах необхідно запроваджувати спеціалізацію суддів щодо розгляду виборчих спорів, у результаті чого зросте якість та ефективність судового контролю за виборчими процесами.

4. Європейський суд з прав людини у своїх висновках вказує, що доступ до конституційного провадження щодо визнання законів неконституційними повинні мати громадяни. Законодавство України щодо звернення громадян до Конституційного Суду України не відповідає цим висновкам.

5. Розгляд справ Європейським судом з прав людини є однією із стадій провадження щодо розв'язання конфліктів, які стосуються захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні, оскільки рішення цього Суду може бути підставою для перегляду рішень національних судів України, якщо вони допустили порушення прав громадянина при розв'язанні конфлікту.

6. Правові позиції Європейського суду з прав людини мають значну цінність для розуміння справжнього змісту положень Конвенції, а деякі з формулювань Суду слід розглядати як принципові доктринальні положення, що істотно впливають на тлумачення багатьох норм як міжнародних документів, так і національного законодавства.

За викладеними в рішеннях Європейського Суду з прав людини висновками стосовно статусу та цінності прав, які гарантуються та захищаються ст. 3 Першого протоколу до Конвенції, порушення державою цих прав, у тому числі й через прийняття нових законів чи внесенні змін до чинних законів, мають розглядатися як посягання на демократичні засади суспільства і принцип верховенства права.

7. Європейський суд з прав людини констатує, що виборче законодавство повинно бути чітким, безстороннім, зрозумілим і не надавати відповідним органам широких дискреційних повноважень — вони мають з достатньою чіткістю обмежуватися положеннями національного законодавства.

Розділ 3

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВ'ЯЗАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ ВИБОРЧИХ СПОРІВ

3.1. Нормативна база щодо розгляду виборчих спорів адміністративними судами

Ефективність правового регулювання суспільних відносин досягається не тільки шляхом вдосконалення законодавства, а й завдяки зміцненню взаємодії структурних елементів системи права, зокрема галузей, підгалузей та інститутів права. Указані елементи характеризуються тим, що при вилученні з правового регулювання окремого правового інституту або окремої підгалузі права (які характеризуються такими ознаками, як комплексність, система правових норм, спрямованих на здійснення впливу на відносини певного виду, наявність відправних норм, внутрішня організованість норм, що складають правовий інститут або підгалузь права¹), стає неможливою регламентація відповідної сфери суспільних відносин². Інститут права являє собою відокремлену групу норм права, які регулюють суспільні відносини певного виду (наприклад інститут реєстрації кандидатів у народні депутати у виборчому праві). Підгалузь права є об'єднанням взаємопов'язаних інститутів, що складається в межах однієї галузі права. Виборче право — це окрема підгалузь права в межах конституційного права.

Об'єднання інститутів права у підгалузь виборчого права обумовлено спільним предметом правового регулювання, яким виступає сукупність суспільних відносин, що опосередковують здійснення й захист прав громадян (в установленому законом випадку — іноземців) обирати і бути обраними до органів державної влади і органів місцевого самоврядування, а також процедуру реалізації цього права під час організації й проведення виборів³.

¹ Петров Д. Е. Отрасль права / Д. Е. Петров. — Саратов : СГАП, 2004. — С. 41.

² Киримова Е. А. Правовой институт: понятие и виды : учеб. пособ. / Е. А. Киримова ; Саратов. гос. акад. права. — Саратов, 2000. — С. 12.

³ Дмитриев Ю. А. Исаелян В. Б. Знач. прая. — С. 83.

Як відомо, важливою ознакою права є його формальна визначеність. Відповідно, виборче право набуває формальної визначеності у виборчому законодавстві та в інших джерелах права, система яких утворює нормативну базу щодо розгляду виборчих спорів.

Джерела права класифікуються за різними критеріями, які дозволяють визначити їх співвідношення між собою та їх ієрархію. За пріоритетністю звернення до них вирізняють первинні та вторинні джерела права. Первинні джерела є обов'язковими й містять норми, що підлягають першочерговому застосуванню для врегулювання правом життєвих ситуацій. У виборчому праві такими джерелами в першу чергу виступають нормативно-правові акти, а саме: Конституція України, закони України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061-VI¹, «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 року № 2487-VI², «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 року № 698-V³, «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року № 1932-IV⁴, «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 року № 474-XIV⁵, а також підзаконні акти. До виборчого законодавства треба віднести і Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року 2747-IV⁶, яким встановлено особливості розгляду та вирішення виборчих спорів адміністративними судами та який містить загальні процесуальні норми стосовно процесуальних норм, що містяться у вищеперелічених законах про вибори.

Вторинні (субсидіарні) джерела права містять норми, до яких звертаються у разі відсутності або неможливості однозначного встановлення змісту правил поведінки у первинних джерелах права. У виборчому праві такими джерелами виступають принципи виборчого права, правові звичаї, правова доктрина з питань виборчого права, судова практика у цій сфері відносин.

Розрізняють обов'язкові джерела права, закріплення норм права в яких свідчить про обов'язковість останніх для суб'єктів (нормативно-правові акти, нормативно-правові договори, акти органу конституційної юрисдикції, правові позиції Верховного Суду України, рішення Європейського суду з прав людини); і переконливі (авторитетні) джерела права, посилення на які є недостатнім аргументом для підтвердження обов'язковості тих чи інших норм; вони містять додаткову юридичну інформацію і не можуть виступати самостійною (достатньою) підставою

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 10, № 10—11. — Ст. 73.

² Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 35, № 35—36. — Ст. 491.

³ Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 20. — Ст. 282.

⁴ Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 36. — Ст. 448.

⁵ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 14. — Ст. 81.

⁶ Офіційний вісник України, 2005. — № 32 (26.08.2005). — Ст. 1918.

для ухвалення індивідуальних рішень. Їх використання є факультативним і віднесено на розсуд суб'єкта правозастосування (судова практика, правова доктрина).

Сьогодні при визначенні нормативної бази щодо розгляду виборчих спорів адміністративними судами особливої актуальності набуває питання встановлення не просто вертикальної системи нормативно-правових актів, якими регламентовано сферу виборчих правовідносин, а *ієрархічної системи джерел права*, предметом регулювання яких виступають відносини щодо реалізації виборчих прав громадян. Йдеться про необхідність встановлення взаємозв'язків між усіма елементами системи джерел виборчого права, тобто нормативно-правових актів, нормативно-правових договорів, судових прецедентів, судової практики, принципів права, правової доктрини, правових звичаїв.

Побудова ієрархічної системи джерел виборчого права, по-перше, дозволить адміністративним судам більш повно використовувати метод системного тлумачення кожної окремо взятої норми при розгляді конкретних виборчих спорів (зміст норми має розкриватися з огляду на її зв'язок з іншими правилами, якими регламентовано дану сферу суспільних відносин), по-друге, виступатиме механізмом подолання колізій у разі їх виявлення при розгляді виборчих спорів.

Ієрархічна структура джерел виборчого права може бути представлена таким чином:

1. *Конституція України*, яка має найвищу юридичну силу. Перш за все йдеться про такі положення:

— частина 2 ст. 5 Конституції України, згідно з якою народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Це засадниче положення конкретизується приписом ст. 69 Конституції України про те, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії;

— віднесення до повноважень Верховної Ради України призначення виборів Президента України у строки, передбачені Конституцією (п. 7 ст. 85), призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України (п. 21 ст. 85), дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. 28 ст. 85), призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (п. 30 ст. 85);

— припис, відповідно до якого виключно законами України визначаються організація і порядок проведення виборів і референдумів (п. 20 ст. 92);

— Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосу-

вання строком на п'ять років; чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Президента України; у разі дострокового припинення повноважень Президента України вибори Президента України проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень (ст. 103);

— віднесення до повноважень Президента України призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у строки, встановлені Конституцією (п. 20 ст. 105);

— належність до відання Автономної Республіки Крим призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим (п. 1 ст. 138);

— встановлення особливого порядку внесення змін до розділу III Конституції України «Вибори. Референдум». Так, відповідно до ст. 156 законопроект про внесення змін до розділу III «Вибори. Референдум» подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. Повторне подання законопроекту про внесення змін до розділу III Конституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання.

2. *Міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України*, котрі є частиною національного законодавства згідно із ст. 9 Конституції України, а також ті міжнародні договори, які було укладено Українською РСР до проголошення незалежності України і зобов'язання за якими Україна підтвердила відповідно до Закону України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року № 1543-XII¹.

Серед базових міжнародних договорів — Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (набув чинності, в тому числі для України, 23 березня 1976 року). Відповідно до ст. 25 Пакту кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість:

а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;

б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні й забезпечують свободу волевиявлення виборців².

Важливе місце серед міжнародних зобов'язань України у сфері захисту виборчих прав громадян посідає Перший Протокол до Конвен-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 46. — Ст. 617.

² Юридичний вісник України. — 2004. — № 49.

ції про захист прав людини і основоположних свобод¹ (дата підписання — 20 березня 1952 року, ратифікації — 17 липня 1997 року, набуття чинності — 11 вересня 1997 року). Згідно з його ст. 3 «Право на вільні вибори» Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу.

Слід відзначити дію спеціальних універсальних міжнародних договорів, які закріплюють міжнародні виборчі стандарти щодо окремих груп індивідів, чиї права через історичні або інші причини піддаються найбільшій дискримінації. Спеціальні договори уточнюють і розширюють міжнародні виборчі стандарти загального характеру, це: Конвенція про політичні права жінок (1952 рік), Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965 рік), Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 рік), Конвенція про захист прав всіх трудящих-мігрантів і членів їх сімей (1990 рік), Конвенція про права інвалідів (2006 рік) тощо.

Міжнародні стандарти у сфері виборчого права можуть бути класифіковані на групи за їх призначенням:

права людини у сфері організації та проведення виборів;

функціональні характеристики, критерії організації та проведення виборів;

зобов'язання держав у сфері організації та проведення виборів².

Окрему групу становлять рекомендаційні міжнародні акти, які не є формально обов'язковим джерелом права, однак мають силу переконливого (авторитетного) джерела права і можуть використовуватися судами України при розгляді виборчих спорів задля додаткової аргументації щодо позиції у справі (див., наприклад, резолюцію ПАРЕ «Про Кодекс належної практики у виборчих справах»).

3. Юридичну силу міжнародного договору мають і *прецеденти Європейського суду з прав людини*, рішення якого визнані в Україні джерелом права (ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV)³.

¹ Офіційний вісник України. — 2006. — № 32 (23.08.2006). — Ст. 2372.

² Луць О. Н. Специальные универсальные международные договоры в сфере прав человека как источники международных избирательных стандартов / О. Н. Луць // Молодой ученый. — 2012. — № 3. — С. 301—307.

³ Див.: Липкина Н. Н. Правовые позиции Европейского Суда по правам человека относительно свободы усмотрения государств при осуществлении вмешательства в права и основные свободы : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : 12.00.10 «Международное право. Европейское право» / Н. Н. Липкина. — М., 2008.; Мазур М. Тлумачення та застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод Європейським судом з прав

Серед найбільш значущих прецедентів з питань виборчого права, які мають враховуватися судами України при розгляді виборчих спорів, можна назвати такі:

— виборці, які проживають або перебувають за кордоном, є менш пов'язані, менш зацікавлені і менш обізнані із щоденними внутрішньо-державними подіями та процесами, у зв'язку з чим суд визнає за можливе позбавляти активного виборчого права таких виборців (рішення у справі «Хілбе проти Ліхтенштейну», 1999 рік);

— право, гарантоване ст. 3 Першого протоколу, на перший погляд, відрізняється від інших прав, які передбачає Конвенція та протоколи до неї, оскільки воно сформульоване не як конкретне право чи свобода, а як зобов'язання Договірної Сторони забезпечити вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу. Але, беручи до уваги матеріали з підготовки тексту ст. 3 зазначеного Протоколу і тлумачення цього положення в контексті Конвенції загалом, Суд встановив, що ця стаття гарантує права особи, включаючи право голосу та право балотуватися на виборах (рішення у справах «Матьє-Моен і Клерфет проти Бельгії», «Герст проти Сполученого Королівства», «Жданок проти Латвії», «Ковач проти України»); права, гарантовані ст. 3 Першого протоколу, мають вирішальне значення для зміцнення і збереження засад ефективної та дієвої демократії, побудованої на принципі верховенства права;

— у висновку Європейського суду з прав людини щодо прийнятності заяви № 43476/98 К. А. Бабенко проти України визначено, що при вирішенні питання про наявність порушення «права на вільні вибори», передбаченого ст. 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, треба визначити, чи було втручання у вільне вираження думки народу у виборах до законодавчого органу. Відповідно, Європейським судом з прав людини підкреслено надзвичайно негативний вплив будь-якого зовнішнього втручання у процес вираження думки народу під час виборів. Факти знищення виборчої документації, незаконного тиску на членів виборчих комісій, фальсифікації фактичних даних та будь-які інші факти «втручання у процес вираження думки народу», безумовно, становлять порушення права на вільні вибори, передбаченого ст. 3 Протоколу № 1, яке (право) охоплює і право кожного виборця на результат виборів, встановлений внаслідок вільного вираження думки народу;

— у рішенні від 8 квітня 2010 року № 18705/06 у справі «Намат Алієв проти Азербайджану» Суд дійшов висновку, що для забезпечення дотримання державою своїх позитивних зобов'язань проводити вільні вибори,

людини та судами України : навч. посіб. / М. Мазур, А. Беніцький, В. Кострицький [та ін.] ; відп. ред. В. М. Карпунов. — Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2006. — 600 с.; Метлова И. С. Решения Европейского Суда по правам человека в системе источников российского права : дис. ... канд. юрид. наук / И. С. Метлова. — М., 2007. — 190 с.

передбачені ст. 3 Протоколу № 1, державні суди при розгляді даної справи, в якій заявник просив задовольнити свої скарги на порушення прав виборчого процесу, повинні були зробити кроки у напрямку розслідування заявлених порушень без встановлення необґрунтованих і надмірно суворих процедурних бар'єрів для індивідуальної заяви;

— у рішенні від 28 березня 2006 року у справі «Суховецький проти України» № 13716/02, у якій заявник стверджував, що вимога сплатити суму виборчої застави порушує ст. 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Суд зазначив, що вимога виборчої застави для кандидатів на виборах існує не лише в Україні. Виборче право цілого ряду держав-членів встановлює таку вимогу, щоб завадити легковажним кандидатам виставляти на вибори свою кандидатуру. Більше того, Венеціанська комісія розцінила цю мету як законну, а вимогу застави як, у принципі, прийнятний інструмент для її досягнення. Також не слід залишати поза увагою участь держави у видатках кампанії, спрямованих на підтримання рівності між кандидатами. Оскаржуваний захід переслідував законну мету гарантії права на ефективне, добре налагоджене представництво, підвищуючи відповідальність тих, хто висуває свою кандидатуру на вибори, та обмежуючи вибори серйозними кандидатами, водночас уникаючи необґрунтованого витрачання державних коштів;

— неспроможність виборчих органів влади відновити прізвища кандидатів у депутати у виборчих списках, попри остаточні рішення національних судів на їх користь, є порушенням ст. 3 Протоколу № 1 до Конвенції (комюніке Секретаря Європейського суду з прав людини стосовно рішення у справі «Петков та інші проти Болгарії»);

— Суд негативно оцінює факти, коли національні суди, ухвалюючи рішення про позбавлення заявника депутатського мандата, не беруть до уваги, що заявник обраний депутатом відповідно до всіх вимог закону. В одній зі справ Суд дійшов висновку, що національний суд порушив права виборців, які віддали свої голоси за заявника, позбавивши мандата кандидата, якого вони вільно і демократично обрали як свого представника у парламенті. Суд зрештою зазначив, що у такий спосіб було порушено принцип законних сподівань (комюніке Секретаря Європейського суду з прав людини стосовно рішення у справі «Ликорезос проти Греції»);

— Суд виходить із того, що ст. 3 Протоколу № 1 захищає ефективну політичну демократію та відіграє важливу роль у системі Конвенції. Такий захід, як остаточний розпуск партії, а також заборона членам партії користуватися мандатами чи здійснювати політичну діяльність, є надзвичайно суворою покаранням. Суд визнав, що застосоване до заявників покарання не можна вважати пропорційним до законної мети, на яку посилялася держава; що цей захід несумісний із самою суттю права балотуватися на виборах та обіймати парламентську посаду і що цим порушено необмежене дискреційне право електорату, який обрав заявників.

На цих підставах Суд визнає, що допущено порушення статті 3 Протоколу № 1 (рішення палати у справі «Садак та інші проти Туреччини»);

— право обирати і бути обраним, відображене у ст. 3 Протоколу № 1, не є абсолютним. Існує простір для ймовірних обмежень, і Договірні Сторони мають широкі межі повноважень у цій сфері (Матьє-Моен і Клерфейт проти Бельгії від 2 березня 1987, Пивай проти Франції);

— Держави-члени мають широку самостійність при встановленні конституційних норм щодо статусу депутатів парламенту. Зокрема, Суд погодився, що стосовно права на висунення своєї кандидатури на вибори до парламенту можуть встановлюватися жорсткіші умови, на відміну від права голосувати («Мельниченко проти України»). Хоча ці умови й мають спільне походження, з огляду на необхідність гарантувати як незалежність обраних представників, так і свободу виборців, вони відрізняються відповідно до історичних та політичних факторів, особливих для кожної держави. Різноманітність ситуацій, передбачених у конституційному та виборчому законодавствах держав — членів Ради Європи, свідчить про широкий спектр можливих підходів у цій сфері. З огляду на цілі, зазначені в ст. 3 Протоколу № 1, будь-яке виборче законодавство повинно оцінюватись у світлі політичного розвитку конкретної держави, оскільки положення, що є неприйнятними в контексті однієї системи, можуть бути виправданими у контексті іншої. Саме Суд має визначати в кінцевому рахунку, чи було дотримано положення ст. 3 Протоколу № 1; він повинен переконатися, що умови, про які йдеться, не звужують зазначені права до такої міри, що обмежують їх суть і позбавляють їх ефективності; вони повинні переслідувати законну мету; засоби, які використовуються, повинні бути розмірними меті (справа «Labita v. Italy»). Будь-який відхід від принципу загального виборчого права несе ризик підриву демократичності законодавчої гілки влади, обраної шляхом вільних виборів, і законів, які вона приймає. Винятки з будь-яких груп чи категорій населення мають бути відповідним чином сумісними із цілями, закладеними в ст. 3 Протоколу № 1 (справа «Херст проти Сполученого Королівства»);

— у ст. 3 Протоколу № 1 до Конвенції, по суті, втілений принцип рівності всіх громадян у здійсненні своїх прав на участь у виборчому голосуванні та на висунення своєї кандидатури на виборах (див. рішення від 2 березня 1987 року у справі «Матьє-Моен і Клерфейт проти Бельгії»). У внутрішніх правових порядках Договірних держав здійснення особою прав на участь у виборчому голосуванні та висунення своєї кандидатури на виборах може обмежуватися певними умовами, які, в принципі, не виключає ст. 3 Протоколу № 1. У цій сфері держави мають широкі межі розсуду, але Суд, у випадку звернення до нього як до останньої інстанції, має визначити, чи було дотримано вимоги цього положення; при цьому Суд має переконатися, що такі умови не обмежують зазначені права до тієї міри, яка підриває саму їх суть і позбавляє їх діе-

вості; що такі умови встановлено на досягнення легітимної мети і що застосовані заходи не є непропорційними (див. рішення від 1 липня 1997 року у справі «Гітонас та інші проти Греції», та ухвалу від 16 березня 2000 року у справі «Головатий проти України», ухвалу від 4 травня 1999 року у справі «Бабенко проти України»).

4. *Правові позиції Конституційного Суду України*¹, зокрема, такі:

— істотне значення для функціонування демократичної держави, гарантування її республіканських засад має встановлений Основним Законом України порядок формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема періодичність проведення виборів до них (п. 3 Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 136, частини третьої статті 141 Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 29 травня 2013 року у справі № 1-11/2013²); періодичність проведення виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування повинна бути розумною, маючи на меті забезпечення оптимальності, наступності та стабільності у формуванні представницьких органів (абз. перший п. 3.1);

¹ Витушкин В. А. Определения Конституционного Суда Российской Федерации: особенности юридической природы / В. А. Витушкин. — М. : НОРМА, 2005; Славин М. М. Судебная практика как источник права / М. М. Славин. — М. : Юрист, 2000. — 160 с.; Васильев А. А. Правовая доктрина как источник права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. А. Васильев. — Барнаул, 2007. 192 с.; Марченко М. Н. Судебное правотворчество и судебское право / М. Н. Марченко. — М. : Проспект, 2011. — 512 с.; Эбзеев Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд : учеб. пособ. для вузов / Б. С. Эбзеев. — М. : Закон и право ; Юнити, 1996. — 349 с.; Басангов Д. А. Доктринальное конституционное толкование в деятельности Конституционного Суда РФ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Д. А. Басангов. — М., 2004. — 161 с.; Витрук Н. В. Конституционное правосудие: судебное конституционное право и процесс / Н. В. Витрук. — М. : Закон и право ; ЮНИТИ, 1998. — 376 с.; Малюшин А. А. Конституционно-судебное правотворчество в правовом государстве / А. А. Малюшин. — М. : НОРМА, 2006.; Грачева С. А. Конституционное правосудие и реализация решений Европейского суда по правам человека : науч.-практ. пособ. / С. А. Грачева. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; КОНТРАКТ, 2012. — 240 с.; Гаврюсов Ю. В. Конституционная юстиция : учеб.-метод. пособ. / Ю. В. Гаврюсов. — Сыктывкар : КРАГСиУ, 2002. — 114 с.; Барабаш Г. Ю. Конституційна юрисдикція : підручник / Г. Ю. Барабаш, А. О. Селіванов [та ін.]. — Х. : Право, 2012. — 168 с.; Селіванов А. О. Верховенство права в конституційному правосудді: аналіз конституційної юрисдикції / А. О. Селіванов. — К. ; Х. : Акад. прав. наук України, 2006.

² Офіційний вісник України. — 2013. — № 44 (21.06.2013). — Ст. 1582.

— заборона звертатися до ЦВК зі скаргами, що стосуються підготовки і проведення виборів, у день голосування і наступні дні виборчого процесу, розглядати ЦВК такі скарги передбачена всупереч приписам ст. 40 Конституції України, згідно з якою всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Статтями 22, 64 Основного Закону України це право гарантується і не може бути обмежене. Скарги щодо предметів, суб'єктів оскарження, які не розглядаються виборчими комісіями, можуть бути розглянуті в судовому порядку, що є гарантією захисту порушених виборчих прав. Звуження кола предметів та суб'єктів оскарження для виборчих комісій пов'язане з особливостями законодавчого врегулювання питань виборчого процесу, що не належить до гарантій, визначених ч. 5 ст. 55 Конституції України щодо права будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. Невиконання судом вимоги щодо розгляду справ у стислий строк (протягом двох днів з часу закінчення голосування на виборчих дільницях) не може бути підставою для залишення скарги судом без розгляду в зв'язку із закінченням строків, оскільки є несумісним із суттю конституційного права на судовий захист і призводить до порушення правової справедливості у реалізації виборчих прав громадян (рішення КСУ від 5 квітня 2012 року у справі № 1-15/2012 за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини п'ятої статті 52, абзацу другого частини десятої статті 98, частини третьої статті 99 Закону України «Про вибори народних депутатів України»¹);

— строки проведення виборів є важливим інститутом гарантії реалізації виборчих прав громадян. Відміна виборів до органів місцевого самоврядування чи перенесення строків їх проведення з підстав, не передбачених законом, є порушенням цих прав громадян (Рішення КСУ від 19 жовтня 2009 року у справі № 1-50/2009 за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України)²;

¹ Вісник Конституційного Суду України. — 2012. — № 3. — С. 35.

² Офіційний вісник України. — 2009. — № 82 (02.11.2009). — Ст. 2793.

— Президент України має безперечне право на внесення проектів про зміни закону про Державний бюджет України у зв'язку з призначенням позачергових виборів народних депутатів України, керівництвом зовнішньополітичною діяльністю, національною безпекою та обороною, введенням надзвичайного стану тощо. З питань виключної компетенції право Президента України вносити зазначені проекти змін не може ставитися у залежність від бюджетно-фінансової політики Кабінету Міністрів України, оскільки народ буде позбавлений права на всеукраїнський референдум, позачергові вибори народних депутатів України тощо (Рішення КСУ від 10 червня 2009 року у справі № 1-24/2009 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради»¹);

— «невходження» народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) треба розуміти як його відмову увійти до складу депутатської фракції, яка формується з народних депутатів України, обраних від політичної партії (виборчого блоку політичних партій). Словосполучення «вихід народного депутата України зі складу депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій)» треба розуміти як припинення народним депутатом України свого перебування у складі зареєстрованої депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за списком якої він обраний народним депутатом України. Порядок невходження, виходу народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), із складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) повинен визначатися законом (ч. 6 ст. 81 Конституції України) (Рішення КСУ від 13 січня 2009 року у справі № 1-5/2009 за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України)²;

— у разі коли особа за власним бажанням надала перевагу праву на працю щодо позитивного права бути обраним до представницького

¹ Офіційний вісник України. — 2009. — № 47 (03.07.2009). — Ст. 1594.

² Офіційний вісник України. — 2009. — № 7 (09.02.2009). — Ст. 222.

органу народом, законодавець не має права встановлювати норму, за якою акт про призначення народного депутата України на посаду, що є несумісною з депутатським мандатом, втрачає чинність одразу після закінчення двадцяти календарних днів з дня його видання, якщо народний депутат України не припинив свої повноваження в установленому законом порядку. Цим особу позбавлено права вільного вибору (Рішення КСУ від 25 червня 2008 року у справі № 1-6/2008 за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України», частини четвертої статті 61 Регламенту Верховної Ради України та офіційного тлумачення положень пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81, частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції)¹;

— участь у виборах на загальнодержавному рівні є правом політичної партії, яке кореспондується з обов'язком протягом встановленого законом десятирічного строку хоча б один раз взяти участь у висуванні своїх кандидатів по виборах Президента України та народних депутатів України (Рішення КСУ від 29 січня 2008 року у справі № 1-5/2008 за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності» та конституційним поданням 89 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень пункту 2 частини другої статті 90 Конституції України, статті 5 Закону України «Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності» (справа про звільнення народних депутатів України з інших посад у разі суміщення)²;

— результати народного волевиявлення, отримані через вибори й референдум, є обов'язковими. Влада народу здійснюється в межах території держави у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України. На думку Конституційного Суду України, реалізація громадянами України конституційних прав і свобод, передусім права голосу на виборах і референдумі, є складовою процесу здійснення влади народом безпосередньо. При цьому кожен громадянин зобов'язаний неухильно додержуватися вимог Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (Рішення КСУ від 12 червня 2007 року у справі № 1-2/2007 за конституційним поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини

¹ Офіційний вісник України. — 2008. — № 52 (25.07.2008). — Ст. 1741.

² Офіційний вісник України. — 2008. — № 80 (31.10.2008). — Ст. 2697.

другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення політичних партій в Україні)¹;

— посадовим і службовим особам органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування забороняється брати участь у передвиборній агітації у будь-який час (робочий чи позаробочий). Кандидати на пост Президента України, які займають посади, у тому числі за сумісництвом, в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, на державних, комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, військових частинах (формуваннях), не мають права залучати як у робочий, так і позаробочий час для передвиборної агітації підлеглих посадових і службових осіб, які працюють в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, а в робочий час з цією ж метою — всіх інших підлеглих осіб, які працюють у зазначених органах, та підлеглих осіб, у тому числі посадових і службових, які працюють на державних, комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, військових частинах (формуваннях) (Рішення КСУ від 5 жовтня 2005 року у справі № 1-5/2005 за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом)²;

— передбачена можливість голосування за межами приміщення для голосування має на меті забезпечити реалізацію конституційного права — права обирати до органів державної влади та органів місцевого самоврядування тими громадянами, які не здатні прибути в день голосування до виборчої дільниці. До таких громадян належать не лише виборці, які є інвалідами першої групи, а й інваліди інших груп, а також громадяни, які за станом здоров'я, віком та з інших обставин не спроможні пересуватися самостійно (рішення КСУ від 24 березня 2005 року у справі № 1-7/2005 за конституційними поданнями Харківської обласної державної адміністрації та Харківської обласної ради про офіційне тлумачення положень пункту 4 частини третьої статті 56, пункту 2 частини першої, частини п'ятнадцятої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України» (справа про вибори Президента України)³;

— умови для реєстрації всіх кандидатів не повинні допускати обмеження пасивного виборчого права залежно від способу реалізації цього

¹ Офіційний вісник України. — 2007. — № 54 (03.08.2007). — Ст. 2183.

² Офіційний вісник України. — 2005. — № 41 (26.10.2005). — Ст. 2605.

³ Офіційний вісник України. — 2005. — № 13 (15.04.2005). — Ст. 675.

права. Конституційний Суд України вважає, що припис ч. 3 ст. 30 Закону, за яким громадяни, які самовисувуються, можуть бути зареєстровані кандидатами лише за умови, що вони проживають або працюють на території виборчого округу, обмежує пасивне виборче право таких громадян порівняно з громадянами, висунутими кандидатами в іншому порядку, для яких цієї умови (проживання чи робота в межах території виборчого округу) не передбачено (рішення КСУ від 24 грудня 2004 року у справі № 1-45/2004 за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» (справа про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України»)¹;

— встановлення Законом про вибори порядку оскарження та розгляду скарг щодо порушень, які стосуються виборів, у тому числі строків оскарження, має на меті забезпечити, з одного боку, реалізацію виборчих прав громадян України, а з другого — формування легітимного складу парламенту, можливість новообраної Верховної Ради України розпочати здійснення своїх повноважень у строки, передбачені Конституцією України. Тому визначення стислих строків оскарження порушень відповідає характеру виборчого процесу, але при їх встановленні та застосуванні не повинні утискатись права і свободи виборців, політичних партій (виборчих блоків партій), кандидатів у народні депутати України (рішення КСУ від 23 жовтня 2003 року у справі № 1-13/2003 за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини третьої статті 30 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (справа про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів)².

5. *Кодекс адміністративного судочинства України* є визначальним у правовому регулюванні розгляду адміністративними судами виборчих спорів. У цьому Кодексі закріплені основоположні принципи розгляду адміністративними судами виборчих спорів, а статтями 172—179 встановлені особливості цього розгляду.

6. *Закони України*, які приймаються Верховною Радою як єдиним органом законодавчої влади в Україні або безпосередньо народом на референдумі. До нормативної бази розгляду виборчих спорів входять закони України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061-VI, «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських

¹ Офіційний вісник України. — 2004. — № 52 (14.01.2005). — Ст. 3455.

² Офіційний вісник України. — 2003. — № 46 (28.11.2003). — Ст. 2389.

голів» від 10 липня 2010 р. № 2487-VI, «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 року № 474-XIV тощо.

7. *Правові позиції Верховного Суду України.* Згідно з ч. 2 ст. 161 Кодексу адміністративного судочинства України при виборі правової норми, що підлягає застосуванню до спірних правовідносин, суд зобов'язаний враховувати висновки Верховного Суду України, викладені у рішеннях, прийнятих за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення. Рішення Верховного Суду України, прийняте за результатами розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначені норми права, і для всіх судів України. Суди зобов'язані привести свою судову практику у відповідність з рішенням Верховного Суду України (ч. 1 ст. 244² КАС України). На сьогодні це лише потенціальне джерело права.

8. *Підзаконні акти з питань виборчого права і процесу.* Йдеться, наприклад, про такі акти, як Порядок розподілу керівних посад у дільничних виборчих комісіях з виборів народних депутатів України між суб'єктами подання кандидатур до складу цих комісій, затверджений постановою Центрвиборчкому від 18 квітня 2013 року № 80, Порядок передачі протоколів про підрахунок голосів виборців на спеціальних виборчих дільницях, утворених на суднах, що перебувають у день голосування у плаванні під Державним Прапором України, на полярній станції України, та повідомлень про їх зміст до окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України, затверджений постановою Центрвиборчкому від 4 жовтня 2012 року № 1254 тощо.

9. *Судова практика Вищого адміністративного суду України* як переконливе джерело права. Дотримання вищими спеціалізованими судами своїх правових позицій, що були ними визначені у розглянутих раніше справах (за умови аналогічності випадку й незмінності правової норми, що підлягає застосуванню), є вимогою принципу правової передбачуваності, що є складовою принципу верховенства права. Зокрема, на підставі аналізу практики Вищого адміністративного суду України можна навести приклади таких правових позицій, що мають враховуватися ним у його наступній практиці (у разі відхилення від раніше викладеної позиції необхідна додаткова аргументація щодо цього):

— статус і повноваження народного депутата є похідними від законності обрання особи народним депутатом; особа може бути визнана такою, що позбавлена статусу та повноважень народного депутата України за умови визнання нелегітимними одного з етапів виборчого процесу, в тому числі в разі визнання недостовірним даних, занесених до протоколу ЦВК про результати виборів, і як наслідок — неправомірного визнання особи обраною народним депутатом. Відновлення конституційних

прав громадян мати легітимний законодавчий орган є обов'язком суду в разі виявлення істотних порушень вимог чинного законодавства щодо встановлення результатів виборів, які (порушення) мали місце під час проведення виборів та після них (постанови Вищого адміністративного суду України від 8 лютого 2013 року у справі № П/800/99/13¹, від 12 вересня 2013 року у справі № П/800/551/13²);

— наявність реєстрації проживання в Україні не дає права вважати, що особа проживає фактично за зареєстрованою адресою. Фактичне проживання та реєстрація місця проживання не є тотожними поняттями. Стаття 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» встановлює, що реєстрація — це внесення інформації до Єдиного державного демографічного реєстру про місце проживання або місце перебування особи із зазначенням адреси, за якою з особою можна вести офіційне листування або вручати офіційну кореспонденцію. Наявність реєстрації за певною адресою не свідчить про фактичне проживання особи за даною адресою (постанова Вищого адміністративного суду України від 4 грудня 2013 року у справі № А/800/28/13³);

— ні Конституція України, ні закони України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Центральну виборчу комісію» не передбачають обмежень щодо форми та способу взаємодії Верховної Ради України та Центральної виборчої комісії. Реагуючи на офіційне звернення іншого державного органу — Центральної виборчої комісії, Верховна Рада України не може бути обмежена у праві надати правову та політичну оцінку ситуації, яка виникла у державі. Питання вибору форми та способу реагування на звернення належить виключно до повноважень Верховної Ради України, і втручання у цей процес є неприпустимим. Центральна виборча комісія наділена повноваженням на прийняття рішень щодо призначення повторного голосування, проміжних виборів або повторних виборів народних депутатів України (постанова Вищого адміністративного суду України від 12 листопада 2012 року у справі № П/9991/1165/12⁴);

— виборчим законодавством ЦВК наділено повноваженнями щодо призначення повторних виборів як способу забезпечення реалізації виборчих прав громадян України. ЦВК, яка є єдиним постійно діючим ко-

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29333049>.

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33521250>.

³ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35793352>.

⁴ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27620797>.

легіальним державним органом, наділеним повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів, зобов'язана вжити всіх заходів для забезпечення реалізації виборцями своїх конституційних прав на участь в управлінні державними справами шляхом участі у виборах, зокрема виборах народних депутатів України, та призначати повторні вибори виходячи з можливості організації підготовки їх проведення, враховуючи, зокрема, наявність необхідних коштів у Держаному бюджеті України (постанова Вищого адміністративного суду України від 6 червня 2013 року у справі № П/800/236/13¹).

На окрему увагу заслуговує таке переконливе джерело права, як *постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України* з питань реалізації норм виборчого права. Йдеться, зокрема, про постанову Пленуму «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» від 1 листопада 2013 року № 15².

Перелічені джерела права перебувають між собою в ієрархічних і функціональних взаємозв'язках, що зумовило необхідність встановлення місця кожного з них у цілісній системі джерел права з питань виборів, а також визначення їх статусу як обов'язкового або як переконливого джерела права. Це, в свою чергу, дозволить адміністративним судам у своїй практиці виробити шляхи подолання колізій, які мають місце в актах, що становлять нормативну базу розгляду виборчих спорів, сформувати практику більш повної правової аргументації рішень у виборчих спорах.

Підсумовуючи вищевикладене, доходимо таких висновків.

1. Об'єднання інститутів права у підгалузь виборчого права зумовлено спільним предметом правового регулювання, яким виступає сукупність суспільних відносин, що опосередковують здійснення й захист прав громадян (в установленому законом випадку — іноземців) обирати і бути обраними до органів державної влади і органів місцевого самоврядування, а також процедура реалізації цього права під час організації й проведення виборів. Виборче право набуває формальної визначеності у виборчому законодавстві та в інших джерелах права, система яких утворює нормативну базу щодо розгляду виборчих спорів.

2. Первинними джерелами виборчого права виступають Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України, закони України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061-VI, «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31839419>.

² Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4.

від 10 липня 2010 року № 2487-VI, «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 року № 698-V, «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року № 1932-IV, «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 року № 474-XIV, а також підзаконні акти. Вторинні (субсидіарні) джерела права містять норми, до яких звертаються у разі відсутності або неможливості однозначного встановлення змісту правил поведінки у первинних джерелах права. У виборчому праві такими джерелами виступають принципи виборчого права, правові звичаї, правова доктрина з питань виборчого права, судова практика у цій сфері відносин.

3. Розрізняють обов'язкові джерела права, закріплення норм права в яких свідчить про їх обов'язковість для суб'єктів (нормативно-правові акти, нормативно-правові договори, акти органу конституційної юрисдикції, правові позиції Верховного Суду України, рішення Європейського суду з прав людини); і переконливі (авторитетні) джерела права, посилення на які є недостатнім аргументом для підтвердження обов'язковості тих чи інших норм; вони містять додаткову юридичну інформацію та не можуть виступати самостійною (достатньою) підставою для ухвалення індивідуальних рішень. Їх використання є факультативним і віднесено на розсуд суб'єкта правозастосування (судова практика, правова доктрина).

4. При визначенні нормативної бази щодо розгляду виборчих спорів адміністративними судами особливої актуальності набуває питання щодо встановлення не просто вертикальної системи нормативно-правових актів, якими регламентовано сферу виборчих правовідносин, а й ієрархічної системи джерел права, предметом регулювання яких виступають відносини щодо реалізації виборчих прав громадян. Побудова такої ієрархічної системи джерел виборчого права, по-перше, дозволить адміністративним судам більш повно використовувати метод системного тлумачення кожної окремо взятої норми при розгляді конкретних виборчих спорів (зміст норми має розкриватися з огляду на її зв'язок з іншими правилами, якими регламентовано дану сферу суспільних відносин), по-друге, виступатиме механізмом подолання колізій у разі їх виявлення при розгляді виборчих спорів.

5. Ієрархічна структура джерел виборчого права може бути представлена таким чином: Конституція України; міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також міжнародні договори, які було укладено Українською РСР до проголошення незалежності України і зобов'язання за якими Україна підтвердила відповідно до Закону України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року № 1543-XII; прецеденти Європейського суду з прав людини; правові позиції Конституційного Суду України; закони України; рішення Верховного Суду України з виборчих спорів; підзаконні нормативні акти; судова практика Вищого адміністративного суду України.

3.2. Колізії виборчого і процесуального законодавства

Суд, здійснюючи правосуддя, забезпечує захист гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави, у тому числі й виборчих прав громадян України, суб'єктів виборчого процесу та інших його учасників.

Підкреслюючи роль судової влади у контролі за виборами, необхідно відзначити, що судовий контроль є найбільш ефективним засобом захисту виборчих прав.

Пунктом 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України встановлено, що виключно законами України визначаються організація і порядок проведення виборів і референдумів.

Досвід багатьох держав світу свідчить, що одне з центральних місць у політичному процесі суспільства і держав, які стали на демократичний шлях розвитку, посідає завдання створення виборчого законодавства, яке б відповідало стану суспільних відносин. Становлення і розвиток демократичної держави поза межами удосконалення виборчого законодавства є неможливим.

Історично так склалося, що Закон України «Про вибори народних депутатів України» виступає модельним законодавчим актом у галузі виборчого законодавства України в цілому. Власне, кожний із законів про вибори народних депутатів України — 1989, 1993, 1997 років — на відповідному етапі розвитку Української держави виступав визначальним законодавчим актом у правовому регулюванні народовладдя¹.

На сьогодні Верховною Радою України прийняті закони: від 17 листопада 2011 року № 4061-VI «Про вибори народних депутатів України»; від 5 березня 1999 року № 474-XIV «Про вибори Президента України»; від 10 липня 2010 року № 2487-VI «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Тобто, на реалізацію конституційних положень, усі виборчі процеси в Україні врегульовані законодавчими актами. Крім того мали місце спроби кодифікувати виборче законодавство, однак цей процес зупинено. Зрозуміло, що кодифікований акт, який уніфікує виборчі процедури, мав би пріоритет над виборчими законами, однак, вважаємо, у правозастосуванні виникали б проблеми, пов'язані з неоднаковим розумінням нагромаджених в одному нормативно-правовому акті багатьох як взаємопов'язаних, так і взаємовиключних приписів.

Поряд із цим, проблемним є законодавче регулювання виборів як форми волевиявлення, яке часто зазнає змін, не всі з яких відповідають

¹ Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / за ред. М. І. Ставнійчук, М. І. Мельника. — К. : Атіка, 2002. — С. 3.

Основному Закону. Крім того окремі норми виборчого законодавства є колізійними щодо інших норм. Учасникам виборчих процесів некомфортно перебувати у сфері такого правового врегулювання виборчих процедур, виникають складнощі і у адміністративних судів, яким при застосуванні виборчого законодавства та розгляді виборчих спорів доводиться розв'язувати колізії права.

С. С. Казиміров і С. О. Теньков зазначають, що суперечності та колізії, притаманні розвитку будь-якої системи законодавства, на жаль, не обминули і нашу державу¹, в тому числі й виборче законодавство. Досліджуючи ці проблеми, О. В. Зайчук відмітив, що процес правового регулювання характеризується як нормативно встановлений вплив держави на суспільні відносини. У свою чергу, на нього впливають певні фактори. Ефективність правового регулювання залежить від якості законодавства та наявності механізмів подолання колізій між правовими приписами².

У своєму дисертаційному дослідженні Д. Д. Лилак навів вислів Г. Гегеля, який зазначав, що «виникнення колізій під час застосування законів... конче потрібно, оскільки в протилежному випадку ведення справи отримало б механічний характер. Якщо деякі юристи дійшли думки, що покінчити з колізіями можна, якщо більшість із них передати на розсуд суддів, то такий висновок значно гірший, позаяк рішення, прийняте лише судом, було б свавіллям»³.

Загальновідомо, що законодавство є високоорганізованою, цілісною системою, яка повинна мати такі інтегруючі ознаки, як гнучкість, гармонійність і несуперечність усіх її елементів. Водночас, чинному законодавству, як і будь-якій іншій системі, властива певна неузгодженість. Одним із видів такої неузгодженості є формальні, або внутрішні, неузгодженості — суперечності всередині правової системи. Вони мають суб'єктивну природу і виникають головним чином внаслідок помилок законодавця, передусім порушень правил формальної логіки. Для позначення формальних суперечностей здебільшого вживаються терміни «юридична колізія» або «колізія в праві». До них відносять, зокрема, колізії між різними нормами законодавства, колізії між нормами права й актами тлумачення, колізії між окремими актами тлу-

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://consultant.parus.ua/_d.asp?r=010GUb8e9daa0e2bbc4210f5449af6c193504.

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/2105.htm.

³ Лилак Д. Д. Проблеми колізій у законодавстві України (теорія і практика) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук [Електронний ресурс] / Д. Д. Лилак. — Режим доступу : <http://lawbook.org.ua/biblioteka/avtoreferaty/ukraina/svobodnyj-dostup/12-00-01-teoriya-ta-istoriya-derzhavi-i-prava-istoriya-politichnikh-i-pravovikhuchen/354-lilak-dmitro-dmitrovich-problemi-kolizij-u-zakonodavstvi-ukrajini-teoriya-i-praktika>.

мачення, а також суперечності між законодавством та іншими джерелами права¹.

«Юридичні колізії» — це загальний термін, яким позначаються формальні суперечності або розбіжності всередині юридичної системи держави, що породжені уповноваженими суб'єктами нормотворчості, правозастосування, правотлумачення і заважають злагодженому її функціонуванню. Це суперечності або розбіжності між: різними нормативно-правовими актами; нормативно-правовим актом і нормативно-правовим договором (колізії в нормотворчості); різними правозастосовними актами; нормативно-правовими та правозастосовними актами (колізії в правозастосуванні); різними актами тлумачення норм права; нормативно-правовими актами і актами тлумачення норм права; правозастосовними актами й актами тлумачення (колізії в правотлумаченні). Колізії (суперечності) можуть виникати на «стику» національного і міжнародного права, і їх причинами є: недодержання загальноприйнятих принципів міжнародного права; відмова реально привести національне законодавство у відповідність з міжнародними стандартами в галузі прав людини; невиконання актів міждержавних об'єднань; ухвалення національних актів у супереч нормам міжнародного права; неправильне тлумачення міжнародно-правових актів; ігнорування критерію конституційності. Різновидом юридичних колізій є колізії в законодавстві².

У своєму дисертаційному дослідженні Д. Д. Лилак звертає увагу на те, що законодавство України дефініції поняття «колізія» не містить. Аналізуючи такі синоніми колізії, як антагонізм, конкуренція, конфлікт, що мають іншомовне походження, він погоджується з дослівним перекладом терміна «колізія» як «суперечність»³. Водночас, С. С. Казиміров і С. О. Теньков висловлюють інше бачення цієї проблеми, мотивуючи його таким. У пункті 4.4.1 ст. 4 Закону України від 21 грудня 2000 року № 2181-III «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» для подібних ситуацій введено спеціальне поняття «конфлікт інтересів». Вони вважають, що вперше у нашому законодавстві цим Законом встановлено, що у випадку колізії між різними нормативно-правовими актами податкового законодавства, які по-різному регулюють одне й те саме питання, рішення має прийматися на користь платника податків⁴. На перший погляд,

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://udik.com.ua/books/book-1904/chapter-77543/>.

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1453081143158/pravo/koliziyi_zakonodavstvi_sposobi_pereborenniya_normativno-pravova_konkurentsya_tipovi_sposobi_virishennya.

³ Лилак Д. Д. Зазначена праця.

⁴ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://consultant.parus.ua/_d.asp?r=010GUb8e9daa0e2bbc4210f5449af6c193504.

таке законодавче врегулювання стосовно розв'язання колізій права складає позитивне враження щодо діяльності законодавця. Однак, на нашу думку, таким врегулюванням законодавець визнає розбалансованість нормотворчої діяльності, недосконалість законодавчої техніки, відсутність ефективної правової експертизи, систематизації законодавства, відповідних процедур з оперативного внесення змін до законодавства тощо. Саме перелічені інструменти необхідно вдосконалювати та запроваджувати з метою подолання колізій права (законодавства) та викорінення, на наш погляд, негативного правового явища в системі права України.

М. О. Гончар зазначає, що обов'язком держави є недопущення появи суперечностей у законодавстві і створення ефективного механізму вирішення колізій. На даному етапі розвитку суспільства способи розв'язання колізій у законодавстві все більше стають предметом наукових досліджень¹.

Питанням розв'язання колізій у законодавстві присвячено багато наукових праць, зокрема, ці проблеми досліджували науковці Є. В. Васильовський, М. О. Гончар, О. В. Зайчук, Д. Д. Лилак, О. В. Майстренко, Н. М. Оніщенко, В. Г. Перепелюк, С. П. Погребняк, В. Г. Ротань, О. Є. Сонін, Ю. А. Тихомиров, А. Г. Хабібулін, С. В. Шевчук, Ж. В. Чевичалова та інші, а також науковці-практики (судді) В. Я. Карабань, В. В. Кривенко, І. Л. Самсін, А. А. Стрижак, О. А. Ярема та інші.

Юридична колізія — (лат. *collisio* — зіткнення) — розбіжність або суперечність між нормативно-правовими актами, що регулюють одні й ті самі або суміжні правовідносини, а також між компетенцією органів влади. У правознавстві питання про юридичні колізії традиційно пов'язують з проблемою неузгодженостей правової системи. У теорії держави і права це поняття розглядається значно ширше².

О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко вважають, що юридичні колізії — це обумовлений системою об'єктивних і суб'єктивних причин різновид суперечностей у сфері права, сутність якого дістає вияв у наявності розбіжностей між приписами нормативно-правових актів чи нормативних та інтерпретаційних актів, спрямованих на регулювання однотипних суспільних відносин чи роз'яснення правових норм³. А. Г. Хабібулін під юридичною колізією розуміє суперечність між нормативними правовими актами, які регулюють одні й ті ж самі або подібні суспільні відносини⁴.

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.big-lib.com/book/64_Aktualni_problemi_zapobigannya_ta_protidii_korypcii_i_ohoroni_prava_vlasnosti/6902_Gonchar_M_O_SPOSOBI_ROZV%E2%80%99YaZANNYa_KOLIZII_Y_ZAKONO DAVSTVI.

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki>.

³ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaichuk_tdp/part3/2105.htm.

⁴ Теория государства и права : учебник / под ред. В. Я. Кикотя, В. В. Лазарева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : ИД «ФОРУМ» ; ИНФРА-М, 2008. — С. 567.

Разом з цим, науковці виділяють колізії в законодавстві, до яких відносять суперечності або розбіжності між нормами права, закріплені у приписах нормативно-правових актів, що регулюють однакові правові відносини, і дістають вияв у процесі їх застосування компетентними органами та уповноваженими посадовими особами¹. Колізії у законодавстві є різновидом юридичних колізій, що виникають за наявності розбіжності (зокрема суперечності) між реально або формально чинними нормами права, які закріплені в законодавстві і регулюють тільки фактичні відносини².

Після дослідження наукових праць і висновків про юридичну колізію загалом складається враження, що це правове явище для суб'єктів правозастосування є незрозумілим і таким, що спричиняє неврегульованість певного виду правовідносин, точніше різне врегулювання. Водночас, на нашу думку, уникнути колізій між правовими висновками, отриманими в результаті застосування норм права, їх тлумачення, неможливо, оскільки у правозастосуванні (тлумаченні норм права) завжди присутній суб'єктивний фактор, який не можна привести до єдиного знаменника, отже, неможливо уникнути колізій.

О. Ф. Скакун виділяє такі ознаки колізій у законодавстві:

1) виникають тільки між нормами права, закріпленими в законодавстві; не можуть утворюватися між нормами, вираженими в інших формах права, а також між нормою права й актом її тлумачення, між актами тлумачення;

2) виникають з приводу регулювання однакових фактичних обставин;

3) утворюються тільки у випадку різного регулювання однакових фактичних обставин принаймні двома нормами права³.

Водночас, Д. Д. Лилак констатує, що термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі, але не має легального визначення ні в Конституції, ні в законах України. Необхідність його нормативно-правової легалізації пов'язана з тим, що його застосування має відповідати певним вимогам: він має вживатися однозначно і зберігати свій зміст у кожному новому правовому акті; це єдине значення має бути загальновизнаним. На його думку, законодавство України повинно базуватися тільки на нормативних правових актах, які розраховані на неодноразове застосування, мають універсальний характер за своєю

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1453081143158/pravo/koliziyi_zakonodavstvi_sposobi_pereborennia_normativno-pravova_konkurentsia_tipovi_sposobi_virishennya.

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://udik.com.ua/books/book-1904/chapter-77543/>.

³ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1453081143158/pravo/koliziyi_zakonodavstvi_sposobi_pereborennia_normativno-pravova_konkurentsia_tipovi_sposobi_virishennya.

дією в просторі, часі і за колом осіб і прийняті у межах своїх повноважень Верховною Радою України, всеукраїнським референдумом, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Національним банком України, центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також на чинних міжнародних договорах¹.

Законодавство — це система нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини². В. Сущенко вважає, що в Україні під поняттям «законодавство» слід розуміти: 1) систему законів України, що формується Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади. До цієї категорії також належать міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України шляхом прийняття закону про ратифікацію відповідного договору (ст. 9 Конституції України); 2) у широкому значенні — систему законів та інших нормативних актів, що приймаються Верховною Радою України та вищими органами виконавчої влади, — постанови Верховної Ради, укази Президента України, постанови і декрети Кабінету Міністрів України. Ці акти розвивають, конкретизують відповідні закони і не повинні їм суперечити³.

Термін «законодавство» був предметом офіційного тлумачення в конституційному судочинстві. Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 у справі № 17/81-97 та № 1-1/98 (справа про тлумачення терміна «законодавство») дав йому таке офіційне тлумачення: «Термін «законодавство», що вживається у частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень відповідно до Конституції України і законів України»⁴.

Конституційний Суд України не був одностайним у винесенні рішення з даного питання. Так, суддя Конституційного Суду Микола Савенко у своїй окремій думці наголошує, що широке й неоднозначне вживання цього терміна породжує непорозуміння в його застосуванні

¹ Лилак Д. Д. Зазначена праця.

² Юридична енциклопедія / за ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 1999. — Т. 2. — С. 499.

³ Сущенко В. Тлумачення терміна «законодавство» Конституційним Судом України [Електронний ресурс] / В. Сущенко. — Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=221>.

⁴ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98>.

і виникає практична необхідність в офіційному тлумаченні терміна «законодавство» взагалі, а не лише в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України. М. Савенко вважає, що своїм Рішенням Конституційний Суд України не тільки не усунув непорозуміння в застосуванні терміна «законодавство», а навпаки, ускладнив його. Визнавши, що терміном «законодавство» в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України охоплюються крім законів України, чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, ще й постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, Конституційний Суд України фактично звів тлумачення цього терміна лише до рівня його застосування в окремій статті окремого Закону України, а не в цілому в правовому полі держави¹.

Досліджуючи цю проблему, В. Сущенко дійшов висновку, що Конституційний Суд України фактично став на позицію розширеного тлумачення поняття «законодавство» як системи нормативних актів, що приймаються вищими органами державної влади. Також, на його думку, внаслідок прийнятого Конституційним Судом України рішення виникає потреба в офіційному тлумаченні терміна «законодавство» як у кожній статті Кодексу законів про працю України, так і в інших нормативно-правових актах, де він вживається. Таким чином, Конституційний Суд України не дав загального тлумачення поняття «законодавство»².

Щодо юридичної колізії права, то вона, на наш погляд, найбільше себе проявляє в разі суперечностей між нормативно-правовими актами, які мають однакову юридичну силу, щодо врегулювання одних і тих самих або подібних суспільних відносин. Тобто визначальним у цьому є не тільки суперечності між нормативно-правовими актами, а й те, що вони мають однакову юридичну силу.

У протилежному разі, вважаємо, юридична колізія відсутня, оскільки норми акта вищої юридичної сили мають пріоритет над нормами актів нижчої юридичної сили, тобто відсутня проблема у їх правозастосуванні³. Однак практика показує, що такий висновок не завжди відповідає дійсності, оскільки в окремих випадках, розв'язуючи виборчі конфлікти, суди застосовували колізійні норми підзаконного нормативно-правового акта, а не норми виборчого закону, які мають вищу юридичну силу. Тому юридичні колізії можуть виникати між нормативно-правовими актами, які мають неоднакову юридичну силу, і їх розв'язання залежить не тільки від ієрархії цих нормативно-правових актів.

¹ Сущенко В. Значч. праця.

² Там само.

³ Смокович М. І. Колізії між нормами виборчого законодавства: окремі проблеми їх розв'язання [Електронний ресурс] / М. І. Смокович // Часопис Нац. ун-ту «Острозька академія». Серія «Право». — 2012. — № 2 (6). — Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/archives/n2-2012>.

О. Ф. Скакун вважає, що причинами колізій у законодавстві є: економічна нестабільність у державі; політичні кризи; порушення принципу поділу влади і системи «стримувань і противаг»; вихід органів держави за межі своїх повноважень і втручання в компетенцію один одного; девальвація суспільних інститутів; недосконалість законів; відсутність в окремих сферах законодавчої практики планування видання нормативних актів та їх систематизації; судові помилки; довільне тлумачення Конституції та інших нормативно-правових актів тощо¹.

Детальне дослідження причин виникнення юридичних колізій провів О. В. Зайчук і дійшов висновку, що причини існування колізій — сукупність умов, що мають об'єктивний та суб'єктивний характер.

Цей науковець визначив, що об'єктивними причинами існування колізій є суперечливість розвитку економічних відносин, недосконалість визначення статусу суб'єктів політичних відносин і невизначеність статусу держави як суб'єкта політичних і правових відносин.

О. В. Зайчук вважає, що більш широким є коло суб'єктивних причин, зумовлених якістю законодавства, що є результатом практичної діяльності певних суб'єктів. До суб'єктивних причин він відносить:

1) недосконалу якість сучасного законодавства, яка дістає вияв у його суперечності та невідповідності правилам законодавчої техніки;

2) недостатню системність нормативно-правових актів, що дістає вияв у непослідовності, а також у наявності підзаконних нормативних актів, прийнятих із законодавчо не регламентованих питань;

3) низький рівень «розчистки» законодавства, що супроводжується одночасною дією нових і вже скасованих нормативних актів;

4) відсутність будь-якого вивчення проблеми делегованого законодавства та можливостей суб'єктів суспільних відносин здійснювати правотворчу функцію за дорученням держави. Зазначене призводить до наявності у системі законодавства прийнятих поза повноваженнями суб'єктів правотворчості нормативних актів, які регламентують важливі сфери життєдіяльності суспільства. Подолання такого становища є можливим за умови прийняття закону про делеговану нормотворчість;

5) несвоєчасні скасування застарілих нормативних актів і внесення до чинних актів змін та доповнень. Сучасна наука має виробити принципи процесу внесення змін до законодавства, основним з яких має бути принцип своєчасного опублікування нового нормативно-правового акта, або чинного акта із змінами, або нової редакції, яка враховує прийняті зміни та доповнення;

6) недосконалість системи інвентаризації нормативних актів, що потребує прийняття Зводу законів України як акта консолідаційного характеру, що ліквідував би застарілі норми та положення;

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1453081143158/pravo/koliziyi_zakonodavstvi_sposobi_pereborennya_normativno-pravova_konkurentsia_tipovi_sposobi_virishennya.

7) недосконалість термінології нормативного масиву, що спричиняє труднощі у правозастосовній практиці, оскільки існування різних тлумачень рівнозначних правових термінів зумовлює виникнення колізій;

8) наявність великої кількості нормативно-правових актів, що регламентують рівнопорядкові суспільні відносини. Достатньо наголосити на тому, що з дня проголошення незалежності України парламентом було прийнято 609 актів вищої юридичної сили та 1200 нормативних документів підзаконного характеру. Слід також зазначити, що нині чинними у системі нормативних актів України є документи, прийняті нашою державою у 20-х, 30-х та 40-х роках;

9) відсутність концепції правової політики, що має бути прийнята на рівні держави та визначати основні напрями правового регулювання, яке здійснюється лише на законодавчому рівні;

10) відсутність системи нормативно-правових актів, які визначили б процес прийняття та ознаки нормативно-правового акта, що мав би законний характер (закони «Про закони», «Про нормативно-правові акти», «Про порядок введення нормативних актів в дію»);

11) наявність у сучасному законодавстві відсилочних і оціночних понять, що призводить до наявності у владних суб'єктів права на тлумачення змісту акта відповідно до власних інтересів;

12) відсутність повної реалізації принципу гласності у законодавчій сфері, що призводить до наявності актів, які набирають силу з моменту отримання владними суб'єктами, та до незнання положень цих актів з боку суб'єктів права і довільного їх тлумачення;

13) відсутність наукових досліджень проблеми колізійних норм як основного засобу подолання юридичних колізій;

14) невідповідність законодавства науково обґрунтованим положенням і принципам, що зумовлює його суперечливий характер;

15) невизначеність повноважень суб'єктів владних відносин, що призводить до порушення принципу поділу влади та втручання в нормотворчу діяльність інших державних структур;

16) низький рівень професійної культури юристів, що призводить до незнання нормативного масиву і як результат — до незначної ролі доктринального тлумачення;

17) відсутність правової культури населення, що призводить до нігілістичного ставлення до права¹.

Аналіз і синтез причин існування колізій у правовій сфері, визначених науковцями, вказує на неабиякі заразливості досліджуваного явища, його поширення та бездіяльність і халатність нормотворців у подоланні цього явища. На думку О. В. Зайчука, саме кількість колізій та наяв-

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/2105.htm.

ність обґрунтованих способів їх подолання свідчать про рівень ефективності національного законодавства¹.

Професор М. В. Цвік у своїх наукових працях визначив, що для українського законодавства найбільш поширеними є темпоральні, ієрархічні та змістові колізії. Темпоральна (часова) колізія — це колізія, що виникає внаслідок видання в різний час щодо одного й того самого питання принаймні двох норм права. Для подолання такої колізії необхідно докладно проаналізувати чотири показники, що характеризують дію суперечливих нормативних актів у часі: момент набуття актами чинності; напрям темпоральної дії актів; момент, підстави та порядок припинення дії нормативних актів; момент, підстави та порядок припинення (скасування) їх дії.

Загальним колізійним темпоральним принципом, що застосовується для подолання таких колізій, є правило, згідно з яким наступний закон з одного й того ж самого питання скасовує дію попередніх. Крім того існують правила, що встановлюють деякі винятки з цього принципу (наприклад темпоральні норми про надання закону переживаючої дії) або конкретизують його (темпоральні норми про зворотну силу закону).

Ієрархічні (субординаційні) колізії виникають тоді, коли на врегулювання одних і тих самих фактичних відносин претендують норми, що перебувають на різних щаблях в ієрархічній (вертикальній) структурі законодавства і тому мають різну юридичну силу².

Д. Д. Лилак пропонує поділяти юридичні колізії на: 1) темпоральні (часові), такі, що виникають внаслідок видання в різний час з одного й того ж самого питання принаймні двох норм права; 2) ієрархічні (субординаційні), специфіка яких у тому, що на врегулювання одних і тих самих фактичних відносин претендують норми, що перебувають на різних щаблях в ієрархічній (вертикальній) структурі законодавства і тому мають різну юридичну силу; 3) змістові колізії, котрі являють собою конфліктні відносини між нормами, що виникають у результаті часткового збігу обсягу їх регулювання, обумовленого специфікою суспільних відносин³. На думку російського вченого Ю. О. Тихомирова у правовій системі є чотири групи юридичних колізій: колізії між нормативними актами і колізії між окремими правовими нормами; колізії в правотворчості; колізії в правозастосуванні; колізії повноважень і статусів державних органів, посадових осіб тощо⁴.

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/2105.htm.

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/teoriua-prava/38-tsvik/96-s-8-.html>.

³ Лилак Д. Д. Зазначена праця.

⁴ Там само.

Багатоманітність і неоднозначність правових колізій, на погляд О. В. Зайчука, зумовлюють необхідність їх класифікації, що здійснюється за шістьма основними критеріями:

I. За характером причин, які породжують колізії, розрізняють:

— правові колізії, що виникають внаслідок розвитку самих суспільних відносин (рівень економічного розвитку, розвинутість інститутів громадянського суспільства, наявність інститутів демократії);

— правові колізії, що є наслідком дії суб'єктивних факторів (соціальний компроміс, боротьба за політичну владу, рівень правової культури населення, наукова обґрунтованість законодавства).

II. За юридичною силою нормативних актів, що містять колізуючі норми (вертикальні колізії):

— колізії норм національного законодавства та норм міжнародного права;

— колізії норм національного законодавства.

В Україні колізії норм національного законодавства та норм міжнародного права породжуються самою Конституцією, що проголошує загальновизнані норми та принципи міжнародного права, а також норми міжнародних договорів, які є частиною національного законодавства. Більше того, Конституція України проголошує, що у випадку суперечності між національними та міжнародними нормами верховенство належить нормам міжнародного права.

Саме це суттєво зменшує роль України як суб'єкта міжнародного права та обмежує її державний суверенітет.

Як відомо, міжнародному праву притаманні три системи принципів: принципи ідей; принципи загального характеру; основні принципи.

Саме тому згадане вище положення Конституції потребує уточнення: про які принципи йдеться та яким чином повинні бути укладені міжнародні договори.

Колізії між нормами національного законодавства мають місце у процесі застосування різних за юридичною силою норм, тому можливими є нижчеперелічені колізії між нормами:

- 1) конституції та конституційних законів;
- 2) конституції та звичайних законів;
- 3) конституційних і звичайних законів;
- 4) кодифікаційних і некодифікаційних актів;
- 5) законодавства федеративної держави та її суб'єктів;
- 6) законодавства суб'єктів федерації;
- 7) законів і підзаконних актів;
- 8) загальних, відомчих, місцевих і локальних підзаконних актів;
- 9) між нормами законів, підзаконних актів та актів місцевого самоврядування;
- 10) між нормами актів місцевого характеру.

Вирішення проблем подолання колізій у національному законодавстві потребує прийняття двох законів: про нормативно-правові акти; про загальні принципи організації місцевого самоврядування.

III. Колізії, що існують між нормами, які є рівними за юридичною силою (горизонтальні колізії). Вони мають місце між приписами, які:

- а) містяться в одній статті нормативного акта;
- б) містяться в різних статтях одного нормативного акта;
- в) містяться в різних нормативно-правових актах.

IV. Колізії між структурними елементами норм права дістають вияв у колізіях між гіпотезами, диспозиціями та санкціями правової норми, підкреслюючи складну структуру правового припису. Такі колізії усуваються лише шляхом внесення змін до статті нормативного акта.

V. Субстанціональний характер мають колізії, що виникають внаслідок суперечності між нормами, що містяться у нормативно-правових актах, і нормами в актах тлумачення. Як правило, ці колізії є наслідком неправомірно звужувального або розширювального тлумачення та усуваються лише шляхом скасування інтерпретаційних норм.

VI. За суб'єктами правового регулювання колізії поділяють на:

- а) колізії юридичного статусу осіб;
- б) колізії компетенції юридичних органів;
- в) колізії статусу громадських об'єднань;
- г) колізії в нормах, що визначають повноваження посадових осіб¹.

Отже, аналізуючи класифікації правових колізій, запропоновані вищевказаними науковцями, О. В. Зайчук розробив свою класифікацію і стверджує, що саме зазначені в ній колізії призводять до невиправданого втручання суб'єктів, наділених владними повноваженнями, в компетенцію інших органів, що веде до узурпації влади. Вважаємо, що наявність колізій права, відсутність чіткого розуміння понять права та правозастосування вигідні недемократичній державі, оскільки руйнують принципи, на яких будується держава демократична.

На нашу думку, слід звернути увагу на правові колізії, що їх виділяє Ю. О. Тихомиров, — це колізії у правозастосуванні. Такі колізії полягають у неоднаковому тлумаченні однієї й тієї самої норми, тобто в неоднаковому розумінні її змісту та сутності, наслідком чого є неправильний висновок щодо прав та обов'язків сторін. Зазвичай причиною виникнення таких колізій є низька законодавча техніка нормотворчого процесу, а їх наслідком — розв'язання подібних конфліктів між суб'єктами правовідносин неподібним чином, тобто у багатьох випадках — несправедливим.

Наявність такої кількості колізій права тягне неоднакове його застосування, що, в свою чергу, порушує уніфікований, єдиний, недискримі-

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/2105.htm.

наційний підхід до захисту прав, свобод та інтересів людини, прав та інтересів юридичних осіб. За такого правового явища у правовідносинах порушується баланс справедливості між їх суб'єктами.

С. С. Казиміров і С. О. Теньков дійшли висновку, що розходження і суперечності між різними юридичними нормами, які регулюють однакові правовідносини, подекуди спричиняють судові помилки¹. Вважаємо, що така оцінка науковців є досить лояльною і не повністю окреслює стан правозастосування у судовій системі України, оскільки саме найголовнішою причиною скасованих рішень є неправильне застосування норм права, зумовлене юридичними колізіями в законодавстві.

З моменту започаткування адміністративного судочинства в Україні при розгляді виборчих спорів адміністративні суди зіткнулися з юридичними колізіями, які виникли між нормами Закону України від 25 березня 2004 року № 1665 «Про вибори народних депутатів України» в редакції Закону від 7 липня 2005 року № 2777-IV (далі — Закон, Закон про вибори народних депутатів) та нормами Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Колізії між нормами цих нормативно-правових актів впливали на визначення підсудності виборчих справ, обчислення строків на апеляційне оскарження, що було суттєвим під час здійснення судового контролю за виборами народних депутатів України 2006 року.

Відповідно до ч. 3 ст. 116 Закону про вибори народних депутатів скарга на рішення, дії чи бездіяльність окружної виборчої комісії, члена виборчої комісії подається до апеляційного суду за місцезнаходженням окружної виборчої комісії².

Водночас, за приписами ч. 1 ст. 172 КАС України рішення, дії чи бездіяльність територіальних (окружних) виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів народних депутатів України оскаржуються до окружного адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії³.

Крім того відповідно до ч. 4 ст. 116 Закону про вибори народних депутатів скарга щодо рішення, дії чи бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена Центральної виборчої комісії подається до Верховного Суду України⁴. Водночас, ч. 3 ст. 172 КАС України встановлено, що рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів оскаржуються до Вищого адміністратив-

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://consultant.parus.ua/_d.asp?r=010GUb8e9daa0e2bbc4210f5449af6c193504.

² Офіційний вісник України. — 2005. — № 33 (02.09.2005). — Ст. 1983.

³ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35—36, 37. — Ст. 1358.

⁴ Офіційний вісник України. — 2005. — № 33 (02.09.2005). — Ст. 1983.

ного суду України. Усі інші рішення, дії чи бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії оскаржуються до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Зазначені норми мають однакову юридичну силу, але по-різному врегульовують одні й ті ж самі відносини в аспекті визначення предметної підсудності виборчих справ із вищезгаданим предметом спору. Наведене колізійне правове становище мало місце у період виборів народних депутатів України 2006 року. Розв'язання цієї юридичної колізії було складним завданням, найважливішим у якому було визначення предметної підсудності справи щодо оскарження рішення Центральної виборчої комісії про встановлення результатів виборів народних депутатів, а саме: до підсудності Верховного Суду України чи Вищого адміністративного суду України належить така справа.

Розв'язання вказаних колізій викликало великий інтерес серед науковців-правників і суддів, оскільки головним було питання щодо визначення підсудності справи про встановлення результатів виборів народних депутатів 2006 року. Це питання виходило за межі юридичного поля і набирало політичної ваги. Попередньо зазначимо, що результат розв'язання цих колізій був нетиповим, оскільки пріоритет було надано нормам КАС України, прийнятого раніше, а не Закону про вибори народних депутатів, прийнятого пізніше; крім того процесуальні норми, які визначали підсудність зазначеної справи, є спеціальними стосовно норм, які визначали підсудність і містилися в КАС України.

Неозброєним оком видно, що таке правозастосування було помилковим, оскільки були порушені інструментарії тлумачення та способи розв'язання юридичних колізій.

Із п. 4 розділу XIV «Прикінцеві положення» Закону про вибори народних депутатів випливає, що з дня набрання чинності КАС України розгляд скарг у судах здійснюється в порядку, встановленому КАС України, з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом. Тобто цією нормою було встановлено, що у наведених вище нормах необхідно застосовувати положення КАС України, якщо відсутні особливості, передбачені у Законі. Такі особливості Закон передбачав, однак, ігноруючи їх, і суди дійшли висновку, що пріоритет необхідно надати приписам КАС України.

Крім того було порушено правило щодо застосування нормативно-правового акта, який прийнято пізніше. Закон про вибори народних депутатів було прийнято пізніше (на один день), ніж КАС України, тому правові приписи Закону мають пріоритет над приписами КАС України.

Із цього приводу Конституційний Суд України в мотивувальній частині Рішення від 3 жовтня 1997 року № 4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України зазначив: «Конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними норма-

тивно-правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному. Звичайною є практика, коли наступний у часі акт містить пряме застереження щодо повного або часткового скасування попереднього. Загальновизнаним є й те, що з прийняттям нового акта, якщо інше не передбачено самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше»¹.

Зазначеним доведено, що під час здійснення судового контролю виборів 2006 року були порушені норми Закону про вибори народних депутатів щодо визначення підсудності виборчих спорів, у тому числі й щодо розгляду справи про оскарження результатів виборів народних депутатів, яку розглядав Вищий адміністративний суд України, а повинен був розглядати Верховний Суд України. Водночас, на нашу думку, наявність колізійних норм, які мають пріоритет, з метою забезпечення ефективного розгляду виборчих спорів надавала право на інше застосування та розв'язання такої юридичної колізії. Було започатковано адміністративне судочинство, утворено Вищий адміністративний суд України, тому, з точки зору доцільності, пріоритет необхідно було надати приписам КАС України, хоча такий висновок суперечить загальноприйнятим правилам розв'язання юридичних колізій. Тобто до розв'язання юридичної колізії було застосовано принцип доцільності².

З викладеного випливає, що мала місце темпоральна колізія норм права, які мають однакову юридичну силу. Розв'язання цієї колізії суперечило теоретичним і науковим правилам розв'язання темпоральних колізій, в тому числі й судовій практиці.

Також, як зазначалося, було порушено правило пріоритету спеціальної норми над загальною нормою, оскільки процесуальні норми у матеріальному законі є спеціальними і мають пріоритет над загальними нормами (в даному випадку нормами КАС України), крім того у даному разі спеціальні норми прийняті пізніше.

Пленум Вишого адміністративного суду України 2 квітня 2007 року у п. 1 постанови № 2 «Про практику застосування адміністративними судами положень КАСУ під час розгляду виборчих спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» роз'яснив: «1. Звернути увагу адміністративних судів на те, що відповідно до статті 5 КАС України адміністративне судочинство здійснюється

¹ Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) // Вісник Конституційного Суду України. — 1997. — № 2.

² Смокович М. І. Колізії між нормами виборчого законодавства: окремі проблеми їх розв'язання [Електронний ресурс] / М. І. Смокович // Часопис Нац. ун-ту «Острозька академія». Серія «Право». — 2012. — № 2 (6). — Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/archives/n2-2012>.

відповідно до Конституції України, цього Кодексу та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

З огляду на зазначену норму адміністративні суди під час вчинення будь-яких процесуальних дій у процесі розгляду та вирішення спорів, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, повинні керуватися правилами та приписами лише перелічених у статті 5 КАС України нормативно-правових актів незалежно від можливої наявності інших нормативно-правових актів, зокрема законів, які визначають заходи, порядок та організацію проведення виборів та в яких можуть бути окремі положення щодо вчинення процесуальних дій судами.

Винятками з цього правила можуть бути особливості, передбачені матеріальними і процедурними нормами зазначених законів, з яких впливає право особи на звернення до суду у виборчому процесі чи процесі референдуму або можливість особи бути відповідачем у таких спорах»¹.

Тобто і Пленум Вищого адміністративного суду України порушив загальновизнані правила розв'язання темпоральних колізій. Ця постанова в березні 2013 року визнана нечинною. Натомість у новій постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 1 листопада 2013 року № 15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» в абзацах першому—третьому п. 1 зазначено: «Звернути увагу адміністративних судів на те, що відповідно до статті 5 КАС України адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, цього Кодексу та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Водночас, необхідно враховувати, що закони України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI «Про вибори народних депутатів України» (далі також — Закон про вибори народних депутатів, Закон № 4061-VI), від 5 березня 1999 року № 474-XIV «Про вибори Президента України» (далі також — Закон про вибори Президента України, Закон № 474-XIV), від 10 липня 2010 року № 2487-VI «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (далі також — Закон про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, Закон № 2487-VI) (далі також — закони про вибори) містять процесуальні норми, у тому числі й щодо вчинення процесуальних дій судами. Ці норми підлягають застосуванню та є спеціальними щодо норм КАС України, однак лише стосовно вирішення виборчих спорів, які виникли під час виборів.

При визначенні пріоритетності норм, які містяться в КАС України та інших законах, у тому числі й законах про вибори, слід враховувати, що норма, прийнята пізніше, має пріоритет над нормою, прийнятою

¹ Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2007. — № 2. — Ст. 85.

раніше. Виняток становлять випадки, коли прийнятою раніше нормою визначено суб'єктивне право учасників виборчого процесу (виборців, спостерігачів тощо) і дія цієї норми не зупинена, а норма є чинною»¹.

Показовим є те, що правова позиція Пленуму Вищого адміністративного суду України більш як через сім років кардинально змінилася в бік дотримання загальновизнаних правил розв'язання темпоральних колізій. Тобто судам дано роз'яснення, які повністю протилежні роз'ясненням Пленуму Вищого адміністративного суду України в 2007 році, які не відповідали правилам розв'язання колізій права.

Цікавим є приклад розв'язання ієрархічної (субординаційної) колізії, за якої на врегулювання однакових фактичних відносин претендують норми, що перебувають на різних щаблях в ієрархічній структурі законодавства і мають різну юридичну силу; ця колізія мала місце під час виборів Президента України у 2010 році.

Частиною 4 ст. 77 Закону про вибори Президента України передбачено, що голосування виборців за межами приміщення для голосування організовують не менш як три члени дільничної виборчої комісії, визначені останньою. Ці члени комісії повинні бути представниками різних кандидатів на пост Президента².

Водночас, п. 1 роз'яснення щодо деяких питань організації роботи дільничних виборчих комісій під час проведення повторного голосування з виборів Президента України 7 лютого 2010 року та транспортування документів дільничних виборчих комісій до окружних виборчих комісій (далі — Роз'яснення), затвердженого постановою Центральної виборчої комісії (далі — ЦВК) від 7 лютого 2010 року № 226, передбачено таке: «Враховуючи, що до складу дільничних виборчих комісій звичайних та спеціальних виборчих дільниць для проведення повторного голосування з виборів Президента України 7 лютого 2010 року включено кандидатури лише від двох кандидатів на пост Президента України, голосування виборців за межами приміщення для голосування з кожною переносною виборчою скринькою організовують не менш як два члени дільничної виборчої комісії, визначені виборчою комісією. Такі члени комісії повинні бути представниками різних кандидатів на пост Президента України»³.

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum_vas.html?_m=publications&_t=rec&id=3122.

² Про вибори Президента України : Закон України від 5 березня 1999 року № 474-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 14 (09.04.99). — Ст. 81.

³ Про Роз'яснення щодо деяких питань організації роботи дільничних виборчих комісій під час проведення повторного голосування з виборів Президента України 7 лютого 2010 року та транспортування документів дільничних виборчих комісій до окружних виборчих комісій : постанова Центральної виборчої комісії від 7 лютого 2010 року № 226 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : w100249.LHT.

Наявною є колізія між двома нормами, які мають різну юридичну силу.

Нормою ч. 4 ст. 77 Закону про вибори Президента України, яка має вищу юридичну силу, встановлено, що голосування виборців за межами приміщення для голосування організовують не менш як *три члени* дільничної виборчої комісії, визначені цією комісією.

Водночас, п. 1 Роз'яснення передбачає, що голосування виборців за межами приміщення для голосування організовують не менш як *два члени* дільничної виборчої комісії. Тобто ЦВК зменшила мінімальну кількість членів комісії, які повинні забезпечити організацію голосування виборців за межами приміщення для голосування.

Суб'єкт виборчого процесу оскаржив цей пункт Роз'яснення до суду в зв'язку з невідповідністю його нормі вищої юридичної сили, а саме ч. 4 ст. 77 Закону про вибори народних депутатів.

Постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 7 лютого 2010 року позов задоволено: визнано протиправним і скасовано п. 1 постанови ЦВК від 7 лютого 2010 року № 226 у частині, що стосується затвердження п. 1 Роз'яснення. Суд зазначив, що п. 1 Роз'яснення, який стосується реалізації положень ч. 4 ст. 77 Закону про вибори Президента України, ЦВК фактично ввела нову норму, яка суперечить вищезгаданій нормі Закону, і тим самим перевищила свої повноваження.

Вищий адміністративний суд України в апеляційному порядку скасував цю постанову, мотивуючи таким.

Повноваження ЦВК щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, зокрема щодо надання обов'язкових для застосування виборчими комісіями роз'яснень з питань виконання Закону про вибори Президента України, та здійснення організаційно-методичного забезпечення їх діяльності, передбачені п. 1 ч. 2 ст. 25 цього Закону.

Тому Вищий адміністративний суд України дійшов висновку, що ЦВК при затвердженні Роз'яснення діяла в межах своїх повноважень.

Крім того Вищий адміністративний суд України зазначив, що особливості етапу повторного голосування виборів Президента України 7 лютого 2010 року полягають у тому, що до виборчого бюлетеня для повторного голосування включено лише два кандидати на пост Президента України, які у підсумку голосування у день виборів Президента України 17 січня 2010 року одержали найбільшу кількість голосів виборців. Лише представники цих двох кандидатів входять до складу дільничних виборчих комісій.

Роз'ясненням не обмежується максимальний кількісний склад членів комісії, які мають забезпечити організацію голосування виборців за межами приміщення для голосування, але встановлена їх мінімальна

кількість з дотриманням принципу паритетності представників комісії від різних кандидатів на пост Президента України. Також суд зазначив, що інтереси кожного з кандидатів на пост Президента України у цьому випадку повинен забезпечити член комісії, якого призначено від конкретного кандидата, а участь третього члена комісії в роботі комісії при організації голосування за межами приміщення для голосування призведе до порушення принципу рівності прав кожного з двох кандидатів у Президенти України в ході повторного голосування¹. Вважаємо, що з метою дотримання положень Закону про вибори Президента необхідно було б встановити, щоб по два члени від кожного кандидата були присутні при такому голосуванні, тоді комісія складалася б із більше як трьох осіб, як і вимагав Закон.

Професор М. В. Цвік зазначає, що загальний принцип, який застосовується для подолання ієрархічних колізій, є таким: у разі колізії норм застосовуються норми, що мають більш високу юридичну силу². Такої ж думки дотримується М. О. Гончар, яка вказує, що, за ієрархічним правилом, перевагу має норма з більшою юридичною силою³. Тобто правилом подолання цієї колізії слугує принцип: у разі розбіжностей нормативно-правових актів з того ж самого питання застосовуються норми того акта, що має більш високу юридичну силу⁴.

Водночас, у продовження аналізу рішення Вищого адміністративного суду України, яким пріоритет був наданий нормам постанови ЦВК, а не нормам Закону про вибори Президента України, які мають вищу юридичну силу, зазначимо, що наукові принципи, принципи судової практики та обґрунтування Конституційного Суду України стосовно розв'язання цієї колізії шляхом надання переваги нормі, яка міститься у нормативно-правовому акті вищої юридичної сили, не спрацювали.

Досліджуючи проблеми колізій права, професор В. Г. Ротань підкреслив, що першочергове значення системних ієрархічних зв'язків між нормативно-правовими актами для вирішення колізій в законодавстві не виключає переважного застосування спеціальних норм, встановлених

¹ Постанова Вищого адміністративного суду України від 8 лютого 2010 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 8089635.

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/teoriua-prava/38-tsvik/96-s-8-.html>.

³ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.big-lib.com/book/64_Aktyalni_problemi_zapobigannya_ta_protidii_korypcii_i_ohoroni_prava_vlasnosti/6902_Gonchar_M_O_SPOSOBI_ROZV%E2%80%99YaZANNYa_KOLIZII_Y_ZAKONO_DAVSTVI.

⁴ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1453081143158/pravo/koliziyi_zakonodavstvi_sposobi_pereborenniya_normativno-pravova_konkurentsiya_tipovi_sposobi_virishennya.

підзаконними актами, якщо це передбачено спеціальною правовою нормою, встановленою законом¹.

У випадку, що розглядається, відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 25 Закону про вибори Президента України Центральна виборча комісія крім повноважень, визначених Законом України «Про Центральну виборчу комісію» надає обов'язкові для застосування виборчими комісіями роз'яснення з питань виконання цього Закону, здійснює організаційно-методичне забезпечення їх діяльності. Тобто за цією нормою у ЦВК є повноваження надавати роз'яснення виборчим комісіям, однак лише з питань виконання Закону про вибори Президента України. Ці роз'яснення не повинні підмінювати норми останнього і суперечити йому. Отже, якщо законодавець і надав такі повноваження, це не означає, що ЦВК на свій розсуд може давати свавільні роз'яснення, і в будь-якому разі такі роз'яснення не повинні суперечити Закону про вибори Президента. Лише в такому випадку ЦВК буде діяти відповідно до вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України, якою встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тим не менш, зазначені Роз'яснення забезпечили активне право виборців, які голосували за межами приміщення для голосування, і, водночас, не вплинули на встановлення результатів виборів. Розглядувану колізію, на нашу думку, Вищий адміністративний суд України розв'язав правильно, але не за правилами вирішення юридичної колізії норм за їх ієрархічним місцем у системі права, а за правилами збігу ієрархічної та змістової колізій.

Наведений приклад надихає на нові наукові дослідження та впровадження їх у законодавство стосовно визначення юридичної сили нормативно-правових актів за ієрархічним розміщенням у системі законодавства України; також він піддає сумніву безапеляційні твердження науковців, що в усіх випадках застосовуються норми акта, який має вищу юридичну силу.

Професор М. В. Цвік вважає, що змістові колізії є конфліктними співвідношеннями між нормами, що виникають внаслідок часткового збігу обсягів регулювання цими нормами, обумовленого специфікою суспільних відносин. Специфіка цих колізій пов'язана з поділом норм права на загальні, спеціальні та виняткові. Загальні норми права, як відомо, поширюються на відносини у цілому; спеціальні діють тільки в межах визначеного виду відносин і встановлюють для нього певні особли-

¹ Новітнє вчення про тлумачення правових актів : навч. посіб. з курсу тлумачення правових актів для суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять спеціальну підготовку / В. Г. Ротань, І. Л. Самсін, А. Г. Ярема та ін. ; відп. ред., кер. авт. кол. В. Г. Ротань. — Х. : Право, 2013. — С. 175—176.

вості порівняно із загальним правилом; виняткові (які є особливим різновидом спеціальних норм права) встановлюють зовсім інший порядок, ніж загальні норми. Змістові колізії впливають із наміру законодавця відобразити особливості врегулювання специфічних відносин у спеціальних нормах. Іншими словами, об'єктивною причиною цієї колізії є, як правило, специфіка правового регулювання окремих відносин. За конкуренції загальних і спеціальних (виняткових) норм необхідно керуватися принципом: спеціальний, або винятковий, закон скасовує дію загального¹.

На думку О. Ф. Скаун, змістова (сутнісна) колізія виникає внаслідок введення в дію загальних і спеціальних (виняткових) актів, коли норма одного акта суперечить нормі іншого акта через частковий збіг обсягів їх регулювання, викликаний специфікою суспільних відносин. Для подолання цієї колізії необхідно керуватися принципом: норма спеціального (виняткового) акта скасовує дію норми загального акта, за умови, що спеціальний акт формально не відмінений².

Разом з тим, хочемо звернути увагу на те, що змістова (сутнісна) колізія може виникати не тільки між нормами різних нормативно-правових актів, а й між нормами одного акта.

Так, відповідно до п. 15 ч. 2 ст. 30 Закону про вибори народних депутатів, крім повноважень визначених Законом України «Про Центральну виборчу комісію», остання розглядає заяви і скарги на рішення, дії або бездіяльність окружних виборчих комісій і приймає рішення з цих питань.

Водночас, ч. 6 ст. 108 цього Закону передбачено, що рішення, дії чи бездіяльність окружної виборчої комісії, її члена можуть бути оскаржені до суду. Скарга щодо бездіяльності окружної виборчої комісії також може бути подана до Центральної виборчої комісії³.

Тобто наявні дві колізійні норми одного законодавчого акта, які по-різному визначають повноваження Центральної виборчої комісії стосовно розгляду скарг: у першій нормі — щодо скарг на рішення, дії чи бездіяльність окружних виборчих комісій, у другій нормі — щодо скарг лише на бездіяльність окружної виборчої комісії.

У практиці перевагу надали другій нормі (ч. 6 ст. 108 Закону), якою визначено, що Центральна виборча комісія розглядає скарги на безді-

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/teoriua-prava/38-tsvik/96-s-8-.html>.

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://nashaucheba.ru/v46279/%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BD_%D0%BE.%D1%84._%D1%82%D0%B5%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%8F_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0_%D1%96_%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B8?page=29.

³ Про вибори Президента України : Закон України від 5 березня 1999 року № 474-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 14 (09.04.99). — Ст. 81.

альність окружних виборчих комісій, а на рішення та дії — не розглядає. При цьому ЦВК виходила з того, що друга норма є спеціальною, оскільки визначена в статті, яка, в свою чергу, міститься у розділі XIII (Оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосується процесу виборів депутатів, відповідальність за порушення виборчого законодавства), норми якого регламентують порядок і процедуру оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчих процесів, у тому числі й бездіяльності окружних виборчих комісій, до ЦВК. Наглядний приклад — застосування на практиці спеціальної норми. На наш погляд, ці норми не вступають у конфлікт, а доповнюють одна одну, це норми, сфери дії яких частково збігаються, тому у відповідних випадках застосовуються дві норми. З викладеного випливає висновок, що Центральна виборча комісія має повноваження на розгляд скарг на рішення, дії чи бездіяльність окружних виборчих комісій.

Водночас, вважаємо, що практики помилково визначили, що норма ч. 6 ст. 108 Закону про вибори народних депутатів є спеціальною порівняно з нормою п. 15 ч. 2 ст. 30 цього Закону, оскільки вона не має ознак спеціальної, а те що вона міститься в зазначеному розділі не надає їй статусу спеціальної норми, тому що вона не встановлює особливостей правового врегулювання цих правовідносин.

М. В. Цвік акцентує, що в разі збігу ієрархічної та змістової колізій, коли загальна і спеціальна (виняткова) норми містяться в актах, що мають різну юридичну силу, перевага повинна віддаватися спеціальній (винятковій) нормі, навіть якщо вона має меншу юридичну силу. Однак, якщо нижчий орган не уповноважений видавати спеціальні (виняткові) норми, а отже, вирішувати питання по-іншому, мусить діяти загальна норма вищої юридичної сили¹.

Подібної наукової позиції дотримується О. Ф. Скакун, яка зазначає, що збіг ієрархічної та змістової колізій, що виникає внаслідок введення в дію загальної і спеціальної (або виняткової) норм, які містяться в актах різної юридичної сили, нижчий за ієрархією орган уповноважений видавати спеціальні (або виняткові) норми. Правило подолання змішаних колізій — керуватись принципом: спеціальна норма має перевагу перед загальною, яка введена в дію після неї. Якщо нижчий за ієрархією орган не уповноважений видавати спеціальні (або виняткові) норми, діє загальна норма².

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/teoriua-prava/38-tsvik/96-s-8-.html>.

² Скакун О. Ф. Колізії в законодавстві, способи їх переборення [Електронний ресурс] / О. Ф. Скакун. — Режим доступу : http://nashaucheba.ru/v46279/%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BD_%D0%BE.%D1%84._%D1%82%D0%B5%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%8F_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0_%D1%96_%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B8?page=29.

Такими науковими дослідженнями підтверджується правильність висновку Вищого адміністративного суду України, викладеного у постанові від 8 лютого 2010 року у справі, про яку згадувалось, стосовно оскарження п. 1 Роз'яснення, затвердженого постановою ЦВК від 7 лютого 2010 року № 226. Вважаємо, що, хоча Центральна виборча комісія є нижчим за ієрархією органом і не може приймати спеціальні норми, але ст. 25 Закону про вибори Президента України надавала їй право приймати обов'язкові для застосування виборчими комісіями роз'яснення з питань виконання цього Закону, тому ЦВК діяла правомірно.

Дослідження показує неабияку складність розв'язання колізій норм виборчого та процесуального законодавства, коли загальноприйняті правила ігноруються, а застосовується принцип доцільності. В останньому випадку ЦВК шляхом розв'язання колізії зменшила свої повноваження стосовно розгляду скарг на діяльність окружної виборчої комісії. Таким рішенням обмежено квазісудовий захист виборчих прав суб'єктів виборчого процесу. Як висновок — варто встановлювати правила подолання колізій, яких необхідно дотримуватися всіма суб'єктами виборчих перегонів.

На думку М. В. Цвіка, зменшення числа колізій законодавства може відбуватися двома шляхами: усунення колізій та подолання колізій¹. Під усуненням колізій розуміють зняття колізій взагалі. Основним способом їх усунення є нормотворення.

Подолання колізій у законодавстві — це їх подолання в конкретному випадку в процесі правозастосування. Основними способами подолання є прийняття неколізійних норм, адекватні тлумачення закону і застосування правоположень. Вони утворюють антиколізійний механізм, що повинен включати всі перелічені вище способи і давати можливість у конкретному випадку зменшити шкідливий вплив прорахунків і недбалості законодавця².

У науці та практиці виділяють три способи розв'язання колізій у законодавстві: попередження, подолання, усунення³. Водночас, Ю. А. Тихомиров виділяє жорсткі та м'які правові засоби вирішення колізій. До жорстких він відносить призупинення дії колізійного акта, його скасування або визнання недійсним, до м'яких — приведення колізійних актів у відповідність один з одним⁴.

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/teoriya-prava/38-tsvik/96-s-8-.html>.

² Там само.

³ Гончар М. О. Способи розв'язання колізій у законодавстві [Електронний ресурс] / М. О. Гончар. — Режим доступу : http://www.big-lib.com/book/64_Aktyalni_problemi_zapobigannya_ta_protidii_korypcii_i_ohoroni_prava_vlasnosti/6902_Gonchar_M_O_SPOSOBI_ROZV%E2%80%99YaZANNYa_KOLIZII_Y_ZAKONO_DAVSTVI_.

⁴ Тихомиров Ю. А. Коллизии между правовыми актами: способ преодоления / Ю. А. Тихомиров // Колізії у законодавстві України: проблеми теорії та

О. Ф. Скакун також пропонує три способи переборення колізій в законодавстві:

попередження — застосовується на стадії підготовки, ухвалення і введення в дію законів. Превентивні заходи щодо виникнення колізій: 1) прогнозування та планування нормотворчої діяльності; 2) вдосконалення законодавчої техніки; 3) проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів (узгодження їх із системою чинних актів); 4) систематизація законодавства;

усунення — повне звільнення від колізій у процесі законодавчої діяльності, їх ліквідація. Способи усунення колізій: 1) скасування одного (або кількох) колізійних актів; 2) внесення змін до нормативно-правового акта; 3) прийняття нової норми (або нормативно-правового акта); 4) судовий розгляд (визнання судом — Конституційним Судом та адміністративними судами — нормативного акта таким, що не відповідає акту вищої юридичної сили);

подолання — тимчасове вирішення колізій із застосуванням відповідної правової норми, однак без остаточного зняття суперечностей між ними (колізія між нормами не зникає). Способи подолання колізій: 1) використання неколізійних норм (норм-арбітрів); 2) тлумачення законодавчих актів, особливо коли вибір між нормами неможливо зробити на підставі колізійних норм; 3) застосування загальних правил подолання колізій: темпоральної (часової), ієрархічної (субординаційної), змістової, змішаної¹.

Попередження є найбільш ефективним і раціональним способом вирішення проблеми колізійності законодавства, оскільки він запобігає появі суперечливих норм, що робить непотрібним внесення змін до законів, застосування загальних правил розв'язання суперечливих правових норм тощо². Дослідник колізій у законодавстві — Д. Д. Лилак виокремлює такі необхідні передумови уникнення колізій в законодавстві — «чітке визначення умов дії нормативно-правових актів у часі, просторі і за колом осіб, належна організація їх виконання, фінансове, матеріально-технічне, правове та організаційне забезпечення виконання актів, систематичний контроль і перевірка виконавчих актів, чітке розмежування

практики : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23—24 жовтня 1995 року). — К. : Генеза, 1996. — С. 14—20.

¹ Скакун О. Ф. Колізії в законодавстві, способи їх переборення. Нормативно-правова конкуренція і типові способи її вирішення [Електронний ресурс] / О. Ф. Скакун. — Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1453081143158/pravo/koliziyi_zakonodavstvi_sposobi_pereborennia_normativno-pravova_konkurentsia_tipo_vi_sposobi_virishennya.

² Гончар М. О. Способи розв'язання колізій у законодавстві [Електронний ресурс] / М. О. Гончар. — Режим доступу : http://www.big-lib.com/book/64_Aktyalni_problemi_zapobigannya_ta_protidii_korypcii_i_ohoroni_prava_vlasnosti/6902_Gonchar_M_O_SPOSOBI_ROZV%22%80%99YaZANNYa_KOLIZII_Y_ZAKONO_DAVSTVI_.

нормотворчих повноважень суб'єктів правоутворення»¹. У той же час, О. В. Майстренко виділяє такі заходи попередження колізій — «прогнозування і планування нормотворчої діяльності, вдосконалення законодавчої техніки, проведення ефективної правової експертизи, систематизація законодавства»². Тобто, цей спосіб є об'єктом доктрини й серед українських науковців. Вважаємо, що попередження є найбільш ефективним способом уникнення колізій законодавства, найголовнішим у ньому є те, що колізій ще немає, а вже вживаються превентивні заходи для їх уникнення під час прийняття нормативно-правових актів.

Усунення колізій в законодавстві є найбільш дієвим способом боротьби з цим негативним явищем. У такий спосіб колізія законодавства перестає існувати, тобто вона зникає.

Прикладом усунення колізій в законодавстві слугує виключення колізійних норм із нормативно-правового акта.

Так, Законом України від 21 серпня 2009 року № 1616-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» ч. 1 ст. 109 КАС України доповнено п. 4: «4) подана заява щодо протоколу територіальних (окружних) виборчих комісій щодо встановлення підсумків голосування у межах територіального виборчого округу під час проведення виборів Президента України, народних депутатів України, а також протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці»³. У разі ж подання такої заяви суд повинен відмовити у відкритті провадження в адміністративній справі, оскільки законодавець встановив, що такі протоколи не підлягають оскарженню в судовому порядку. Зазначені положення п. 4 ч. 1 ст. 109 визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009⁴. Законом України від 7 липня 2010 року

¹ Лилак Д. Д. Проблеми колізій у законодавстві України (теорія і практика) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Д. Д. Лилак ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 175 с.

² Майстренко О. В. Теоретико-правові аспекти колізій у законодавстві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Майстренко ; Харківський нац. ун-т внутрішніх справ. — Х., 2008. — 20 с.

³ Відомості Верховної Ради України, 2009. — № 50 (11.12.2009). — Ст. 754.

⁴ Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 у справі за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України) // Офіційний вісник України. — 2009. — № 82 (02.11.2009). — Ст. 2793.

№ 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» п. 4 ч. 1 ст. 109 КАС України виключено¹.

Наведений приклад законотворчого процесу та визнання норми неконституційною є наглядним способом усунення колізій законодавства.

Подолання колізій законодавства — найбільш кропіткий процес у правозастосуванні; він є локальним. Найбільш поширеним способом подолання колізій є тлумачення законодавчих актів, яке полягає у правильному розумінні змісту і сутності норми, яка застосовується відповідними суб'єктами правовідносин. Способам, видам та методології тлумачення присвячується наступний підрозділ (3.3) роботи.

Однією з форм подолання колізій законодавства є діяльність пленумів вищих спеціалізованих судів. Пленум вищого спеціалізованого суду збирається у складі його суддів для вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням єдності судової практики у справах відповідної судової юрисдикції, та інших питань, віднесених до його повноважень Законом про судоустрій і статус суддів. Пленум вищого спеціалізованого суду, з метою забезпечення однакового застосування норм права при вирішенні справ відповідної судової юрисдикції, узагальнює практику застосування матеріального і процесуального закону, а за результатами узагальнення судової практики дає роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування спеціалізованими судами законодавства при вирішенні справ відповідної судової юрисдикції².

Розгляду виборчих справ, їх судовій практиці Вищий адміністративний суд України приділяє особливу увагу. Свою першу постанову стосовно надання рекомендаційних роз'яснень Пленум Вищого адміністративного судочинства України присвятив судовій практиці розв'язання виборчих конфліктів. За результатами узагальнення судового контролю за виборчим процесом виборів 2006 року 2 квітня 2007 року Пленум Вищого адміністративного суду України прийняв постанову № 2 «Про практику застосування адміністративними судами положень КАСУ під час розгляду виборчих спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму», яка стала своєрідним посібником для забезпечення єдності судової процесуальної практики під час розгляду виборчих спорів³, але втратила чинність 25 лютого 2013 року (постанова Пленуму ВАСУ № 6).

Однак, незважаючи на зусилля Вищого адміністративного суду України, зміни у виборчому законодавстві, аналіз виборчого законодав-

¹ Офіційний вісник України. — 2010. — № 55/1 (30.07.2010). — Ст. 1900.

² Там само.

³ Смокович М. І. Розгляд виборчих спорів адміністративними судами / М. І. Смокович // Наук.-практ. видання «Виборче законодавство України: Стан, шляхи та перспективи вдосконалення». — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України. — 2011. — С. 197.

ства та судової практики з 2005 по 2011 рік дає підстави з жалем констатувати, що процес законотворення у цій сфері правовідносин був спрямований не на усунення колізій у законодавстві, не на стабілізаційне регулювання виборчих процесів, а навпаки...¹.

Так, Законом України від 21 серпня 2009 року № 1616-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» вносяться зміни до КАС України (ст. 176) і Закону України «Про вибори Президента України» (ст. 99), але одні й ті самі правовідносини ці зміни по-різному врегульовують, зокрема по-різному встановлюють підсудність розгляду справ за зверненнями партій щодо дій кандидата на пост Президента України, строки звернення до суду осіб, які мають право на таке звернення, тощо.

У судів виникло питання: норми якого закону треба застосовувати, коли ці норми мають однакову юридичну силу? В такому випадку Рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 року № 4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України, яким визначено, що пріоритет має норма, прийнята пізніше, застосувати неможливо, оскільки зміни прийняті одним і тим самим законом, а отже, одночасно набрали чинності².

За судовою практикою, пріоритет було надано спеціальному закону, тобто зміненим нормам КАС України, а не нормам Закону України «Про вибори Президента України». Хоча виникає питання: який закон у цій ситуації спеціальний (процесуальний чи матеріальний, в якому є процесуальні норми). Вважаємо, що спеціальними є процесуальні норми, які містяться в матеріальному законі, норми ж процесуального кодексу в цьому разі є загальними щодо процесуальних норм у матеріальному законі.

Водночас, для розв'язання зазначеної колізії окремі суди під час розгляду виборчих спорів пріоритет надавали нормам, які краще забезпечували учасниками виборчих процесів реалізацію прав на доступність до суду та судовий захист, наприклад стосовно строків звернення до суду, застосовувалися норми, які встановлювали більший строк. Такий підхід, на нашу думку, є прийнятним і відповідає правилам застосування принципу верховенства права в адміністративному судочинстві.

У цьому ж 2013 році, 1 листопада, Пленум Вищого адміністративного суду України прийняв нову постанову № 2 «Про практику застосу-

¹ Смокович М. І. Розгляд виборчих спорів адміністративними судами / М. І. Смокович // Наук.-практ. видання «Виборче законодавство України: Стан, шляхи та перспективи вдосконалення». — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України. — 2011. — С. 197.

² Смокович М. І. Колізії між нормами виборчого законодавства: окремі проблеми їх розв'язання [Електронний ресурс] / М. І. Смокович // Часопис Нац. ун-ту «Острозька академія». Серія «Право». — 2012. — № 2 (6). — Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/archives/n2-2012>.

вання адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом»¹. Ця постанова прийнята з урахуванням досвіду, набутого адміністративними судами при розгляді виборчих спорів за період більше семи років (з 2005 по 2013 рік). Вона узагальнила практику застосування адміністративними судами принципу верховенства права, практику Європейського суду з прав людини, висновки рішень Конституційного Суду України, нові підходи до тлумачення виборчого та процесуального законодавства тощо. Тобто зазначена постанова Пленуму є новим надбанням, інструментарієм для суддів адміністративних судів стосовно розв'язання колізій законодавства при розгляді виборчих спорів.

Необхідно зазначити, що в даному аспекті у законотворчій діяльності є позитивні зрушення. Так, ч. 9 ст. 108 Закону України від 17 листопада 2011 року «Про вибори народних депутатів України» встановлено, що порушення законодавства про вибори можуть бути оскаржені до суду в порядку, визначеному КАС України. Така законотворчість включає в майбутньому юридичні колізії між нормами процесуального кодексу та матеріального закону щодо процедури розгляду адміністративними судами виборчих спорів².

Варто відзначити, що розв'язання юридичних колізій є більше теоретичним питанням. Однак у науці немає єдиного підходу до їх розв'язання. Разом із тим, українським науковцем В. Г. Ротанем розробляється новітнє вчення про тлумачення актів законодавства, яке враховує особливості вітчизняної правової системи в цілому, вітчизняного законодавства та практики його застосування³. На сьогодні В. Г. Ротань розробляє 110 правил тлумачення нормативно-правових актів, які попередньо вивчалися та обговорювалися під час навчальних сесій для тренерів з методології тлумачення нормативно-правових актів. Проведення таких сесій ініціювала Вища кваліфікаційна комісія суддів України за фінансування Європейського Союзу та Ради Європи відповідно до спільної програми «Прозорість та ефективність судової системи України».

М. О. Гончар виокремлює такі основні та важливі способи вирішення колізій: вдосконалення юридичної техніки, підвищення якості

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum_vas.html?_m=publications&_t=rec&id=3122.

² Смокович М. І. Колізії між нормами виборчого законодавства: окремі проблеми їх розв'язання [Електронний ресурс] / М. І. Смокович // Часопис Нац. ун-ту «Острозька академія». Серія «Право». — 2012. — № 2 (6). — Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/archives/n2-2012>.

³ Науково-практичний коментар до цивільного законодавства України : в 4 т. / відп. ред. В. Г. Ротань. — К. : Юрид. книга ; Севастополь : Ін-т юрид. дослід., 2008. — Т. 4. Методологія тлумачення нормативно-правових актів України. — С. 8.

нормативно-правових актів; систематизація та кодифікація законодавства; регулювання правової політики країни; внесення змін до нормативно-правових актів; використання норм-арбітрів; тлумачення правових норм; використання загальних правил подолання колізій. Звичайно, повністю ліквідувати колізії у законодавстві майже неможливо. Але важливим завданням для кожної країни, зокрема для України, має бути суттєве зменшення їх кількості¹.

О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко вважають, що розв'язання проблем подолання колізій у національному законодавстві потребує прийняття двох законів: про нормативно-правові акти; про загальні принципи організації місцевого самоврядування². Аналогічну позицію висловлює С. П. Погребняк, який зазначає, що антиколізійні правила доцільно закріпити саме у вигляді спеціальних антиколізійних норм у Законі «Про нормативно-правові акти в Україні»³. У цьому напрямку законодавець працював, такий Закон був прийнятий, однак Президент України двічі скористався правом вето і повернув цей Закон на повторний розгляд до Верховної Ради України.

Один із шляхів розв'язання юридичних колізій — прийняття Верховною Радою України Закону про нормативно-правові акти, в якому необхідно визначити пріоритети у юридичних колізіях норм, що містяться в актах однакової юридичної сили. Цим законодавчим актом необхідно також урегулювати та удосконалити ієрархію національного законодавства за юридичною силою нормативно-правових актів.

Вважаємо, що органи правотворення, суди та юридичні наукові установи повинні тісно співпрацювати, що підвищить якість законів та інших нормативно-правових актів. Наприклад, у разі неоднакового застосування судами однієї й тієї самої норми права та неоднакового її розуміння іншими правозастосовуючими суб'єктами нормотворчий орган повинен внести зміни до такої норми з дня уточнення її внутрішнього змісту й сутності. Крім того законодавець має бути обізнаний з правовими вченнями, науковими висновками, судовою практикою, щоб забезпечити баланс між наукою, практикою та нормотворенням.

¹ Гончар М. О. Способи розв'язання колізій у законодавстві [Електронний ресурс] / М. О. Гончар. — Режим доступу : http://www.big-lib.com/book/64_Aktyalni_problemi_zapobigannya_ta_protidii_korypcii_i_ohoroni_prava_vlasnosti/6902_Gonchar_M_O_SPOSOBI_ROZV%E2%80%99YaZANNYa_KOLIZII_Y_ZAKONO_DAVSTVI_

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/2105.htm.

³ Погребняк С. П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. П. Погребняк ; Нац. юрид. академія України імені Ярослава Мудрого. — Х., 2001. — 18 с.

3.3. Методологія тлумачення норм права в аспекті розгляду виборчих спорів адміністративними судами: теорія і практика

Тлумачення є складовою частиною процесу застосування нормативно-правових актів. Тлумачення норм права (інакше — інтерпретація норм права) — «це розумова інтелектуальна діяльність суб'єкта, пов'язана зі встановленням їх точного значення (змісту)»¹.

Тлумачення норм права, — зазначає О. В. Зайчук, — процес мислення особи, яка застосовує правову норму, з'ясування змісту норми, кожної її складової частини і пояснення. Інакше кажучи, тлумачення норм права — це діяльність із з'ясування чи роз'яснення (інтерпретації) змісту норм права з метою їх правильного сприйняття, застосування і реалізації². А. Ф. Черданцев дійшов висновку, що під тлумаченням норм права розуміється процес мислення, спрямований на з'ясування змісту норм права шляхом встановлення значень і змісту термінів і словосполучень, що містяться в нормативних актах. З іншого боку, під тлумаченням права розуміють результат процесу мислення, який фіксується в сукупності мовних висловів, що відображають зміст норми права³. О. І. Костенко пише, що тлумачення права (законодавства) — це розумова інтелектуально-вольова діяльність відповідного суб'єкта, спрямована на з'ясування і роз'яснення змісту та обсягу норм права, відповідного нормативно-правового акта, або ж його певного нормативного припису, з метою правильного й однакового їх розуміння та застосування на практиці⁴. Разом з цим, під правильним тлумаченням закону П. І. Шевчук та В. В. Кривенко розуміють отриманий висновок про його зміст і сутність стосовно прав та обов'язків суб'єктів правовідносин, які цей закон регулює⁵.

На наш погляд, тлумачення норм права завжди має дві обов'язкові складові. Однією з них є діяльність (процес) відповідного суб'єкта, спрямована на інтерпретацію норми. На думку В. Г. Ротаня, тлумачення нормативно-правових актів — це суто раціональна діяльність, підпорядкована законам людського мислення. Також він вважає, що інтуїтивний підхід до тлумачення є припустимим лише остільки, оскільки інтуїтивні

¹ Теорія держави і права / за ред. О. Ф. Скакун. — Х. : Консум, 2006. — С. 403—406.

² Там само. — С. 345.

³ Черданцев А. Ф. Толкование советского права / А. Ф. Черданцев. — М., 1979. — С. 155.

⁴ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://mydisser.com/ua/catalog/view/8177.html>.

⁵ Шевчук П. І. Апеляційне і касаційне оскарження судових рішень (коментар цивільного процесуального законодавства) / П. І. Шевчук, В. В. Кривенко. — К. : Видавничий дім «Юридична книга», 2002. — С. 21.

міркування перевіряються за допомогою засобів раціонального опрацювання нормативних положень¹. Друга складова тлумачення норм права — правовий висновок, який є результатом діяльності, оскільки діяльність не може проводитись вхолосту, — без правового висновку немає й процесу тлумачення норми права. Тлумачення як процес, а відтак, і його результат не можуть бути нелогічними. Це прояв мисленнєвої діяльності, яка є логічною за своєю суттю². Отже, тлумачення норм права — це діяльність суб'єктів застосування (тлумачення) норм права, спрямована на пізнання норми за її змістом і сутністю з метою з'ясування волевиявлення нормотворця та отримання правового висновку як результату такого пізнання.

Тлумачення норм права також має й політичне забарвлення, оскільки від розвитку цього інституту залежать правозастосування та праворозуміння нормативно-правових актів у суспільстві. «Есть, — зазначав В. І. Ленін, — тысячи буржуазных адвокатов и чиновников..., умеющих истолковать законы так, что рабочему и среднему крестьянину никогда не прорваться через проволочные заграждения этих законов»³. Отже, від тлумачення норм права залежать також політичний режим у державі, її спрямованість на демократичний розвиток суспільства, стан захисту прав, свобод та інтересів людини в цьому суспільстві, якість законотворчого процесу тощо.

Російські вчені констатують, що об'єктом тлумачення є закони і підзаконні нормативно-правові акти. Важливе значення мають не тільки сформульовані в них норми, а й преамбули актів та інші положення, що в них містяться, тобто при тлумаченні слід їх враховувати у сукупності. Предметом тлумачення є історична воля законодавця (нормотворця), яка виражена в законі (в нормативному акті)⁴. О. І. Костенко схильна до думки, що законодавство (в цілому система, або ж його відповідна галузь — адміністративне, конституційне, екологічне, цивільне, кримінальне тощо) виступає загальним об'єктом тлумачення, відповідний нормативно-правовий акт — безпосереднім об'єктом, а правова норма, як вираз волі правотворця, становить предмет тлумачення⁵. Усе ж таки, на наш погляд, предметом тлумачення є воля законодавця, а не правова норма, тому що правова норма є частиною акта, що, в свою чергу, від-

¹ 110 Правил тлумачення нормативно-правових актів / за ред. І. Л. Соніна, В. Г. Ротаня. — К., 2012. — С. 4.

² Дудаш Т. І. Практика Європейського суду з прав людини : навч.-практ. посіб. / Т. І. Дудаш. — К. : Алерта, 2013. — С. 125.

³ Ленін В. І. Полн. собр. соч. — Т. 37. — С. 285.

⁴ Теория государства и права : учебник / под ред. В. Я. Кикотя, В. В. Лазарева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : ИД «ФОРУМ» ; ИНФРА-М, 2008. — С. 467.

⁵ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://mydisser.com/ua/catalog/view/8177.html>.

носить норму до об'єкта тлумачення. Отже, тлумаченням норм права встановлюється волевиявлення нормотворця, яке дістає вияв у правовій нормі. Разом з тим, слід зауважити, що зміст і сутність норми не завжди відображає волевиявлення законодавця — якщо ця воля неправильно відображена у змісті норми. Воля законодавця не завжди збігається з правовим висновком, який впливає зі змісту норми.

При тлумаченні норми права ключовим є текст норми, тобто те, що написав нормотворець, а не те, що він думав. Такий підхід В. Г. Ротань називає бюрократичним (вульгарним) тлумаченням, яке отримало значне поширення, у тому числі при здійсненні правосуддя¹. Цей науковець також зазначає, що юридичний зміст, закладений у положеннях нормативно-правових актів, може бути виражений за допомогою різних текстів. Тому текстуальне тлумачення полягає, зокрема, у спробах виразити зміст нормативного положення, що тлумачиться, за допомогою іншого тексту². Текстуальне тлумачення охоплює сукупність прийомів встановлення справжнього значення письмового тексту, який тлумачиться, шляхом його граматико-синтаксичного аналізу, з урахуванням мовних значень вжитих у ньому термінів і взаємозв'язків між ними³. З цього приводу Є. В. Васьковський зазначив, що, якщо в певному випадку доведено, що законодавець висловився неправильно або неточно, то справжня його думка має перевагу над словами, якими ця думка передається неправильно⁴, тобто цей науковець схиляє до висновку, що основним у тлумаченні писаної норми є мета її прийняття, а не буквальный зміст.

М. В. Цвік стверджує, що багато з антиколізійних правил на сьогодні є правоположеннями, тобто усталеними типовими рішеннями щодо застосування юридичних норм, які реально набувають рис загальних правил (ними є всі загальні антиколізійні принципи, які ми наводили вище). Антиколізійні правила проіснували як правоположення протягом багатьох століть, і за своєю чіткістю не поступаються правовим нормам. Цей вчений також зазначає, що тлумачення може бути засобом подолання колізії в тому разі, коли вибір між конфліктуючими нормами неможливо зробити на підставі колізійних норм і правоположень або їх недостатньо (наприклад, при колізії спеціальних норм). Запропоновані варіанти тлумачення надалі (після їх визнання на практиці і кількарязового одноманітного застосування) можуть набувати характеру правоположень⁵.

¹ 110 Правил тлумачення нормативно-правових актів / за ред. І. Л. Соніна, В. Г. Ротаня. — К., 2012. — С. 8.

² Там само.

³ Дудаш Т. І. Знач. праця. — С. 126.

⁴ Васьковский Е. В. Цивилистическая методология. Учение о толковании и применении гражданских законов / Е. В. Васьковский. — М. : АО «ЦентрЮр-Информ», 2002.

⁵ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/teoriua-prava/38-tsvik/96-s-8-.html>.

Нескладно дійти висновку, що М. В. Цвік веде мову про правила тлумачення норм права, їх систематизацію, які на сьогодні розробили І. Л. Сонін та В. Г. Ротань¹.

Алгоритм правотлумачної діяльності складається із низки послідовних стадій: 1) текстуальне опрацювання положень законодавства, що підлягають застосуванню до спірних правовідносин; 2) логічне тлумачення (врахування контексту); 3) виявлення правових норм, які текстуально не закріплені в актах законодавства, а випливають із змісту писаної норми за логікою і щодо яких необхідно вирішити питання про їх застосування до правовідносин, що є предметом судового розгляду; 4) системне тлумачення з метою уточнення змісту нормативних положень та вирішення колізій між правовими нормами; 5) історичне і телеологічне тлумачення; 6) виявлення підстав для застосування аналогії закону; 7) перевірка зроблених висновків на предмет їх відповідності принципу верховенства права і виявлення можливості застосування цього принципу; 8) викладення результатів тлумачення в мотивувальній частині судового рішення в його обґрунтування (його резолютивної частини)².

Способи тлумачення актів адміністративного законодавства — це сукупність прийомів аналізу правових норм, розкриття їх змісту (значення) з метою практичної реалізації. Аналіз практики прийняття інтерпретаційних актів у цій сфері дає можливість окреслити систему способів тлумачення адміністративного законодавства, яка складається з філологічної (лінгвістичної, мовної), логічної, системної та історичної (історико-політичної) інтерпретації³. О. Ф. Скакун під способами (методами) тлумачення розуміє сукупність прийомів аналізу правових норм, розкриття їх змісту (значення) з метою практичної реалізації⁴. Під способами тлумачення права, — переконана Т. І. Дудаш, — розуміють спеціальні прийоми та засоби пізнання змісту правових норм, які свідомо чи інтуїтивно використовуються суб'єктом тлумачення (інтерпретуючим суб'єктом) для з'ясування точного змісту нормативно-правових приписів. Саме по собі тлумачення правових норм неможливе без використання тих чи інших способів тлумачення⁵. Основним засобом забезпечення об'єктивності тлумачення, на думку В. Г. Ротаня, є використання науко-

¹ 110 Правил тлумачення нормативно-правових актів / за ред. І. Л. Соніна, В. Г. Ротаня. — К., 2012.

² Там само. — С. 6.

³ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://mydisser.com/ua/catalog/view/8177.html>.

⁴ Теорія держави і права / за ред. О. Ф. Скакун. — Х. : Консум, 2006. — С. 403—406.

⁵ Дудаш Т. І. Практика Європейського суду з прав людини : навч.-практ. посіб. / Т. І. Дудаш. — К. : Алерта, 2013. — С. 125.

во обґрунтованих правил тлумачення, які разом утворюють методологію тлумачення нормативно-правових актів¹.

Методологія — це вчення про структурну побудову, логічні конструкції, методи і принципи розв'язання наукової проблеми, конкретніше — вчення про основоположні принципи побудови, форми і засоби наукового пізнання дійсності. Отже, методологія базується на сукупності принципів і методів, застосування яких у конкретному науковому дослідженні дає можливість розв'язати певну проблему².

Савіній писав: «Тлумачення є мистецтвом, опануванню яким сприяють наявні зразки стародавнього і нового часу. Незрівнянно більш слабким є те, що опрацьоване до цього як теорія тлумачення. Ця недостатність сучасної теорії — випадкова; але не слід вводити себе в оману стосовно значення подібної теорії взагалі, навіть найкращої, оскільки це мистецтво так же мало, як і будь-яке інше, може передаватись і придбаватись через посередництво правил. Але ми можемо шляхом вивчення кращих зразків дізнатись, у чому полягає їх перевага, і навчитися спрямовувати наші зусилля в належний бік. До цього, а також до уникнення деяких хибних шляхів зводиться все, що ми можемо сподіватися придбати за допомогою теорії в цьому мистецтві, як і в будь-якому іншому»³.

Тлумачення актів законодавства, — зазначає В. Г. Ротань, — залишаючись у відповідній частині мистецтвом, що ґрунтується на інтуїції, може набути ознаки задовільного лише за умови розробки методології тлумачення, що ґрунтується на науці. Такої ж позиції дотримувався російський вчений Є. В. Васьковський, який визначав мистецтво тлумачення як раціональну наукову теорію⁴.

Аналіз і синтез спектра перелічених наукових висновків, думок, суджень дає підстави для висновку, що методологія тлумачення норм права — це наука про вивчення принципів, методів та інструментарію стосовно визначення змісту та сутності волевиявлення нормотворця, втіленого у нормі права, а також про вивчення історії та розвитку цих принципів, методів та інструментарію.

Одним із суб'єктів тлумачення нормативно-правових актів є адміністративні суди, які при розгляді спорів, що впливають із публічно-пра-

¹ 110 Правил тлумачення нормативно-правових актів / за ред. І. Л. Соніна, В. Г. Ротаня. — К., 2012. — С. 6.

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://histua.com/slovník/m/metodologiya>.

³ Васьковский Е. В. Цивилистическая методология. Учение о толковании и применении гражданских законов / Е. В. Васьковский. — М. : АО «ЦентрЮр-Информ», 2002. — С. 56.

⁴ Науково-практичний коментар до цивільного законодавства України : в 4 т. / відп. ред. В. Г. Ротань. — К. : Юридична книга ; Севастополь : Ін-т юрид. дослід., 2008. — Т. 4. Методологія тлумачення нормативно-правових актів України. — С. 32.

вових відносин, застосовують методи та інструменти тлумачення норм права. Саме судам доводиться вишукувати різні способи тлумачення при застосуванні нормативно-правових актів, у тому числі й при розгляді виборчих спорів, через їх неузгодженість, колізійність, правовий нігілізм¹.

В. Г. Ротань особливо виділяє такі методи тлумачення нормативно-правових актів щодо подолання в них колізій між нормами: 1) за допомогою висновку від протилежного (*a contrario*); 2) за допомогою висновку від попереднього правового явища до наступного, і навпаки; 3) за допомогою висновку ступеня (*a fortiori*).

Один з найбільш застосовних методів тлумачення — висновки від попереднього правового явища до наступного, і навпаки.

З метою правильного та повного розуміння зазначеного інструментарію тлумачення необхідно звернутися до його понятійного апарату, а саме визначити, що таке правове явище, оскільки, не розуміючи повністю змісту та сутності термінів, що містяться в позначенні поняття, яке розглядається, не можна зрозуміти досліджуваної проблематики.

Явище — філософська категорія, що відображає зовнішні властивості, процеси, зв'язки предмета, які даються пізнанню безпосередньо у формах живого споглядання. Явище може змінюватися, розвиватися відповідно до загальних законів розвитку матеріального світу².

Однак, аналізуючи зміст поняття «явище», нам недостатньо зрозуміти і поєднати це поняття з правовим явищем. Виникає питання: можливо, правове явище є аналогом правовідносин.

Правовідносини — це врегульовані нормами права вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між правомочними і зобов'язаними суб'єктами — носіями суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності — і забезпечуються державою. Але зміст цього поняття викликає сумнів стосовно того, що правовідносини і правове явище — це одне й теж саме.

У статті «Установчі документи політичної партії та їх правовий статус» Н. В. Богашева зазначила: «Поєднання конституційно-правового та цивільно-правового аспектів інституту політичних партій є цікавим правовим явищем; воно подібне до явища юридичних осіб публічного права. Дійсно, юридичні особи публічного права утворюються розпорядчими актами органів влади (тобто методом публічно-конституційного чи адміністративного права), однак діють і у сфері підприємництва і цивільного обігу (тобто у сфері приватного — цивільного чи господарського права)»³.

¹ Теорія держави і права / за ред. О. Ф. Скакун. — Х. : Консум, 2006. — С. 403—406.

² Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. — 2-ге вид., перероб. і допов. — К. : Головна редакція УРЕ, 1986.

³ Богашева Н. В. Установчі документи політичної партії та їх правовий статус / Н. В. Богашева // Вибори та демократія. — 2011. — № 2 (28). — С. 34—40.

Звідси випливає, що все-таки явище — це відносини, які нормативно врегульовані, але, можливо, й не зовсім, або незвичайно, або з якими-сь особливостями. Отже, можна дійти висновку, що цей своєрідний стан (режим) правового врегулювання відносин і є правовим явищем.

Таким чином, правове явище — це становище (стан) правового врегулювання відповідних відносин. В основі цього поняття — норми права, якими врегульовано відповідні правовідносини. Тобто ключовим елементом у визначенні правового явища є саме норми права, вже від яких, зрозуміло, виходять правовий припис та відносини, на які ці норми поширюються.

Тому, коли ми говоримо про висновки від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, то повинні розуміти, що йдеться про висновки з попереднього правового врегулювання відносин до наступного врегулювання, і навпаки.

Вираз «висновки від попереднього правового явища до наступного, і навпаки» запровадив в обіг в українській правовій науці, та й взагалі в науці, В. Г. Ротань¹. Необхідність запровадження цього виразу обумовлена тим, що тривалий час у науковій літературі зміст логічного прийому, який позначається вказаним виразом, не виправдано і значно звужувався, що позбавляло суб'єктів тлумачення можливості широкого використання цього логічного прийому, правильного розуміння тексту нормативно-правових актів та усунення розбіжностей між положеннями актів законодавства. Тобто «висновки від попереднього правового явища до наступного, і навпаки» — це один із прийомів тлумачення норм права. Правові норми, що виявляються при тлумаченні за допомогою висновків від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, текстуально в актах законодавства не закріплені, але вони є невід'ємною частиною змісту нормативно-правових актів. Такі норми впливають з актів законодавства за логікою. Неврахування таких норм, відмова від їх застосування призводили б до звуження змісту і логіки законодавця².

Російський науковець Є. В. Васьковський використовував вираз «висновок від умов до наслідку, і навпаки». Відповідно до цього виразу, що охоплює вузьке коло явищ, автором розкривався і зміст такого висновку:

- 1) особа, яка управнена щодо певної дії, є управненою і щодо мети, яка досягається цією дією;
- 2) особі, якій заборонена мета, забороняється і дія, що веде до цієї мети;

¹ Ротань В. Г. Методологія тлумачення нормативно-правових актів / В. Г. Ротань, А. Г. Ярема, В. В. Кривенко, І Л. Самсін, В. Я. Карабань, О. Є. Сонін ; відп. ред. В. Г. Ротань. — К. : Юридична книга ; Севастополь : Ін-т юрид. дослід., 2008. — С. 183—243.

² 110 Правил тлумачення нормативно-правових актів / за ред. І. Л. Соніна, В. Г. Ротаня. — К., 2012. — С. 25.

3) особі, якій заборонена дія, заборонена і мета, до якої вона (дія) веде, якщо її не можна досягти іншою дією;

4) особа, яка управнена щодо мети, є управненою і щодо дії, яка веде до цієї мети, якщо її не можна досягти іншими діями.

Уже те, що тут ідеться про права однієї і тієї самої особи, з яких випливають інші права, а також про заборони для особи, з яких випливають інші заборони, не дає можливості широкого використання висновку, про який пише Є. В. Васьковський, при тлумаченні актів законодавства¹.

Про надто вузьке розуміння Є. В. Васьковським висновків, про які тут ідеться, свідчать і ті пояснення, які цей автор давав з посиланнями на конкретні приклади. Ось ці приклади:

1) хто може купувати нерухомість, той може володіти нею на праві власності, адже купівля є засобом набуття права власності;

2) кому заборонено володіти нерухомим майном на праві власності, той не може купувати його, отримувати як дарунок, за заповітом тощо;

3) кому заборонено вступати до шлюбу, той не може користуватися правами голови стосовно особи, з якою він перебуває у юридично не оформленому шлюбі, та її дітей, оскільки укладення шлюбу є за законодавством Росії єдиним способом утворення законної сім'ї. Навпаки, з того, що заміжні жінки не можуть без згоди чоловіка видавати векселі (ст. 6 Статуту про векселі), не випливає, що вони позбавлені права позичати гроші, оскільки цієї ж мети вони можуть досягти в інший спосіб (видачею позичальних листів);

4) «власник, який користується землею і промислами в казенних і приватних дачах, має право проходити і проїжджати до них»... і мав би його навіть за відсутності цієї статті, адже здійснення права користування є неможливим без доступу до об'єкта користування. Навпаки, з наявності того ж права користування не випливає право прокладати до казенних і приватних дач залізничний шлях через чужі проміжні володіння, оскільки сполучення з об'єктом користування є можливим і без цього способу»².

Як бачимо, Є. В. Васьковський при розкритті змісту та значення висновку від умов до наслідку, і навпаки, далі римського права не йде. Мається на увазі, що в Дигестах Юстиніана встановлювалось таке: хто має право користуватися водою з приватного водоймища, той вважається таким, що має право проходу до водоймища, щоб брати з нього воду (висновок від наслідку до умови); якщо надається право доступу до чу-

¹ Васьковский Е. В. Цивилистическая методология. Учение о толковании и применении гражданских законов / Е. В. Васьковский. — М. : ЦентрЮрИнфоР, 2002. — С. 302—304.

² Там само.

жого приватного джерела, то це право включає і право черпати воду (висновок від умови до наслідку)¹.

Водночас, В. Г. Ротань стверджує, що правові приписи, які непрямо впливають з актів законодавства і виявляються при тлумаченні висновками від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, слід вважати такими, що встановлені (передбачені) актами законодавства². Саме таку правову позицію стосовно зазначеного інструментарію, тлумачення норм та її правильність необхідно засвоїти.

Сфера застосування висновків від попереднього правового явища до наступного та від наступного правового явища до попереднього є значно ширшою, ніж визначали науковці до останнього часу³.

Слід визнати, що правотворчі органи не завжди враховують феномен непрямого впливання з актів законодавства правових приписів, які виявляються при тлумаченні висновком від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, або якщо його застосовують, то про це не знають. Це призводить до невиправданого нагромадження правових конструкцій, ускладнення актів законодавства та умов діяльності осіб, які підпадають під дію таких актів⁴.

Зазначене є ще одним доказом нагальної необхідності в опануванні розглянутого інструментарію тлумачення норм права, і не тільки для тлумачення, а й для прийняття юридично грамотних нормативно-правових актів з урахуванням цього інструментарію для їх подальшого тлумачення.

Однією з обов'язкових умов такого прийому тлумачення є дискреційність людського мислення і нормативного тексту як чинників, що обумовлюють необхідність використання висновку від попереднього правового явища до наступного, або навпаки, при тлумаченні актів законодавства⁵.

Для кращого розуміння проблематики, що досліджується, необхідно вивести ознаки, притаманні вказаному інструментарію тлумачення, окремі з яких властиві й іншим прийомам тлумачення, але у своїй сукупності характеризують лише інструментарій тлумачення за допомогою висновку від попереднього правового явища до наступного, або навпаки.

Перш ніж вивести ці ознаки, нагадаємо, що з цим логічним прийомом конкурують: тлумачення за допомогою висновку ступеня (a fortiori);

¹ Ротань В. Г. Методологія тлумачення нормативно-правових актів / В. Г. Ротань, А. Г. Ярема, В. В. Кривенко, І. Л. Самсін, В. Я. Карабань, О. Є. Сонін ; відп. ред. В. Г. Ротань. — К. : Юридична книга ; Севастополь : Ін-т юрид. дослід., 2008. — С. 183—243.

² Там само.

³ Там само.

⁴ Там само.

⁵ Там само.

тлумачення за допомогою висновку від протилежного (а contrario). Можливо, це й не зовсім правильно, але наважимося зазначити: поєднує ці інструментарії тлумачення те, що саме при їх застосуванні суб'єкт тлумачення використовує дискреційність свого мислення у зв'язку з тим, що норми права, які підлягають тлумаченню, є непрямими, тобто нечіткими для розуміння їх змісту. Тому саме шляхом дискреційного мислення ми доходимо відповідних правових висновків, які визначають внутрішню сутність цих норм.

Умови та наслідки застосування прийому від попереднього правового явища до наступного, і навпаки:

- 1) черговість цих правових явищ, тобто одне явище передує іншому;
- 2) взаємодоповнюваність цих явищ, тобто ці явища мають одне одного доповнювати, в тому числі з першого повинно впливати друге, і навпаки;

- 3) нерозривна пов'язаність цих явищ;

- 4) неприпустимість протилежності цих правових явищ;

- 5) правові приписи щодо цих явищ непрямо впливають із законодавства;

- 6) непряме впливання із правового припису, що поширюється на певне явище, правового припису, що стосується іншого явища, пов'язаного з першим явищем як попереднє чи наступне;

- 7) правові приписи, що непрямо впливають із нормативно-правових актів та встановлюються при тлумаченні останніх висновками від попереднього правового явища до наступного або від наступного правового явища до попереднього, не можуть застосовуватись (не мають пріоритету) всупереч прямо встановленим правовим приписам такого ж рівня узагальнення і правовим приписам такого ж рівня узагальнення, що прямо впливають з актів законодавства, а також правовим приписам, які непрямо впливають з актів законодавства та виявляються при тлумаченні висновком а fortiori (ступеня);

- 8) переважне застосування правових приписів, що впливають з актів законодавства непрямо та виявляються при тлумаченні висновком від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, перед правовими приписами, що непрямо впливають із актів законодавства та виявляються висновком а contrario (від протилежного);

- 9) спеціальні правові норми, що виявляються при тлумаченні за допомогою висновку від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, підлягають переважному застосуванню перед загальними нормами, текстуально закріпленими в нормативно-правовому акті того ж ієрархічного рівня¹.

¹ Смокович М. І. Методологія тлумачення норм права у виборчих спорах: окремі аспекти / М. І. Смокович // Вісник Вищої ради юстиції. — 2011. — № 11. — С. 44—67.

Висновки, отримані в результаті тлумачення норм права методом від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, використовуються Вищим адміністративним судом України у методичній діяльності (судовій правотворчій).

Ці висновки часто робилися і робляться при наданні касаційним судом методичної допомоги судам нижчих інстанцій, однак необхідно відзначити, що судді (Пленум) при наданні рекомендаційних роз'яснень не знали про такий інструментарій тлумачення, тому застосовували його інтуїтивно, безсистемно та непослідовно. Звідси професійним підґрунтям суддів для такого тлумачення слугують не наукові знання, а мистецтво тлумачення або розвинена багаторічним досвідом правотлумачної діяльності інтуїція¹. З огляду на викладене й виникла потреба у детальному вивченні такого інструментарію тлумачення норм права.

Як зазначалося, Пленум Вищого адміністративного суду України в п. 1 постанови від 2 квітня 2007 року № 2 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» зазначив: «Звернути увагу адміністративних судів на те, що відповідно до статті 5 КАС України адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, цього Кодексу та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

З огляду на зазначену норму адміністративні суди при вчиненні будь-яких процесуальних дій у процесі розгляду та вирішення спорів, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, повинні керуватися правилами та приписами лише перелічених у ст. 5 КАС України нормативно-правових актів незалежно від можливої наявності інших нормативно-правових актів, зокрема законів, які визначають засади, порядок та організацію проведення виборів і в яких містяться окремі положення щодо вчинення процесуальних дій судами.

Виятками з цього правила можуть бути особливості, передбачені матеріальними і процедурними нормами зазначених законів, з яких впливає право особи на звернення до суду у виборчому процесі чи процесі референдуму або можливість особи бути відповідачем у таких спорах»².

Викладене положення абзацу другого п. 1 згаданої постанови сформульовано за допомогою інструментарію а *contrario*. В інших законах також містяться окремі положення щодо вчинення процесуальних дій,

¹ Ротань В. Г. Методологія тлумачення нормативно-правових актів / В. Г. Ротань, А. Г. Ярема, В. В. Кривенко, І. Л. Самсін, В. Я. Карабань, О. Є. Сонін ; відп. ред. В. Г. Ротань. — К. : Юридична книга ; Севастополь : Ін-т юрид. дослід., 2008. — С. 183—243.

² Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2007. — № 1. — С. 85—96.

але їх суди не повинні брати до уваги у зв'язку з приписами ст. 5 КАС України. Однак, керуючись принципом верховенства права, Пленум дійшов висновку (виняток із попереднього правового висновку) про права особи на звернення до суду у виборчому процесі чи процесі референдуму або можливість особи бути відповідачем у таких спорах.

З огляду на правове явище, яке склалося на час прийняття зазначених рекомендацій, на нашу думку, Пленум дав неправильне тлумачення, тому що два його правових приписи є суперечливими. Крім того висновок, отриманий за допомогою інструментарію *a contrario*, не може співіснувати з протилежним йому висновком (винятком) з одного правового явища, оскільки в такому разі він втрачає сенс.

Для кращого розуміння зазначеного необхідно розглянути правове явище, яке склалося на час прийняття цієї постанови, — процесуальні норми КАС України щодо розгляду виборчих спорів відрізнялися від окремих норм Закону України від 7 липня 2005 року № 2777-IV «Про вибори народних депутатів України», якими також регламентувалася процесуальна діяльність адміністративних судів при розгляді виборчих спорів.

КАС України, а саме п. 11 розділу VII, встановлено: «Після набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства України розгляд справ щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, здійснюється в порядку, встановленому цим Кодексом». Крім того пп. 4 п. 12 встановлено: «Внести зміни до таких законодавчих актів України: пункт 3 розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про вибори народних депутатів України» викласти в такій редакції: «3. З дня набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства України оскарження до судів рішень, дій чи бездіяльності, що стосується виборів, і розгляд судом відповідних справ здійснюється в порядку, встановленому КАС України».

На наш погляд, таке правове становище повністю вирішувало всі питання правового врегулювання процесуальної діяльності адміністративних судів щодо розгляду зазначеної категорії справ.

Однак 7 липня 2005 року (на другий день після прийняття КАС України) Верховна Рада України прийняла Закон № 2777-IV «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України», в якому викладена нова редакція Закону про вибори. Зазначений Закон набрав чинності з 1 жовтня 2005 року. Пунктом 4 розділу XIV «Прикінцеві положення» цього Закону встановлено: «З дня набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства України розгляд скарг у судах здійснюється в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України, з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом»¹.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 38—39. — Ст. 449.

Відтак, виникла колізія між правовими нормами процесуального закону та нормами матеріального закону, які регламентують процесуальну діяльність судів. За такого правового явища, а саме у зв'язку з тим, що Закон про вибори народних депутатів (у новій редакції) був прийнятий пізніше, а також з огляду на те, що норми, які в ньому містяться та регламентують процесуальну діяльність суду, є спеціальними стосовно загальних норм, які містяться в КАС України. Пленум дав помилкові рекомендаційні роз'яснення, викладені в абзаці другому п. 1 зазначеної постанови, застосувавши прийом тлумачення а contrario, оскільки, виходячи з правового становища, яке склалося, ми дійшли висновку, що суди мали керуватися й іншими нормами права, крім тих, які встановлені Конституцією України, Кодексом адміністративного судочинства України та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ст. 5 КАС України)¹.

У зв'язку з викладеним неправильним є застосування Пленумом прийому тлумачення поняття «верховенство права» у рекомендаціях, викладених в абзаці третьому п. 1 даної постанови: «Винятками з цього правила можуть бути особливості, передбачені матеріальними і процедурними нормами зазначених законів, з яких впливає право особи на звернення до суду у виборчому процесі чи процесі референдуму або можливість особи бути відповідачем у таких спорах».

У такому роз'ясненні виникла необхідність у зв'язку з вищезазначеним правовим становищем і з положеннями ч. 3 ст. 76 Закону про вибори народних депутатів, якою регламентується порядок присутності офіційних спостерігачів від громадської організації. Відповідно до названої статті Закону про вибори громадська організація має право оскаржити до суду рішення про відмову в наданні їй дозволу мати офіційних спостерігачів. Однак відповідно до того ж самого Закону громадська організація не є суб'єктом виборчого процесу, а згідно з ч. 1 ст. 172 КАС України та іншими положеннями КАС України, які регламентують процедуру розгляду такої категорії справ, з названим позовом до суду можуть звертатися суб'єкти виборчого процесу. Виникла ситуація, за якої громадська організація має право на звернення до суду, але, оскільки вона не є суб'єктом виборчого процесу, то неясно, чи має справа розглядатися за особливостями, встановленими для розгляду виборчих спорів. Тому й Пленум, виходячи з принципу верховенства права, рекомендував судам розглядати справи за позовами громадських організацій за відповідними процесуальними особливостями. Вважаємо, що вибір інструментарію тлумачення, застосованого Пленумом, є неправильним. У даному випадку необхідно було застосовувати висновок від попереднього

¹ Смокович М. І. Методологія тлумачення норм права у виборчих спорах: окремі аспекти / М. І. Смокович // Вісник Вищої ради юстиції. — 2011. — № 11. — С. 44—67.

правового явища до наступного, або навпаки: особа має право на звернення до суду у спорі, що випливає з виборчих правовідносин (попереднє правове явище), тому має право на розгляд її справи за особливостями, які встановлені для розгляду справ щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом (наступне правове явище). Ці два правових явища та висновки щодо зазначених правових приписів нерозривно пов'язані і є такими, що впливають одне з одного і взаємодоповнюють одне одного. Звертаємо увагу, що наступне правове явище (правовий висновок) є написаним, а логічно випливає з попереднього правового явища, яке є писаним (закладеним у норму).

З урахуванням методології правил тлумачення нормативно-правових актів Пленум Вищого адміністративного суду України уже в новій постанові від 1 листопада 2013 року № 15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» в п. 3.1.3 роз'яснив: «Розгляд справ за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, здійснюється в разі звернення у цьому порядку до суду осіб, яким право на звернення до суду про захист прав у виборчому процесі надано відповідними законами про вибори (ч. 3 ст. 78 Закону про вибори народних депутатів встановлює, що громадська організація має право оскаржити до суду рішення Центральної виборчої комісії про відмову в наданні їй дозволу мати офіційних спостерігачів). Суди повинні виходити з того, що в разі якщо особа має право на звернення до суду у спорі, який випливає з виборчих правовідносин, то вона має і право на розгляд її справи з урахуванням особливостей, встановлених для розгляду справ щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом»¹. На наш погляд, написаний правовий висновок, отриманий в результаті використання інструментарію від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, отримав відображення у нормі «м'якого» права (постанова Пленуму), яка має рекомендаційний характер, тобто не є обов'язковою для застосування, але вказує на правову позицію Пленуму Вищого адміністративного суду України, який є касаційним судом і своїй правовій позиції може надавати силу закону при перегляді судових рішень нижчих інстанцій в касаційному порядку.

Розробляючи інструментарії тлумачення норм права, В. Г. Ротань зазначив, що правові норми, які виявляються при тлумаченні за допомогою висновків від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, підлягають застосуванню так само, як і текстуально закріплені правові норми, і можуть конкурувати з останніми з урахуванням загальних правил вирішення колізій між правовими нормами. Зокрема, такі право-

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum_vas.html?_m=publications&_t=rec&id=3122.

ві норми підлягають переважному застосуванню перед правовими нормами, що непрямо впливають із положень актів законодавства того ж ієрархічного рівня, і виявляються за допомогою висновку від протилежного, якщо у формулюваннях цих положень немає слів «лише», «тільки», «виключно», «не інакше як»¹.

Отже, можна стверджувати, що рекомендаційні роз'яснення Пленуму Вищого адміністративного суду України, отримані в результаті застосування інструментарію тлумачення від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, є правовими нормами, які логічно впливають із писаної норми права, а тому мають юридичну силу норми, з якої впливають і, на наш погляд, є обов'язковими для застосування.

Яскравим прикладом застосування Пленумом Вищого адміністративного суду України висновків, отриманих в результаті використання методу тлумачення від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, є рекомендаційні роз'яснення наведені в п. 2 постанови Пленуму ВАСУ від 1 листопада 2013 року № 15: «Пунктом 6 частини другої статті 17 КАС України встановлено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом.

Слід урахувати, що положеннями цієї норми визначено основні складові виборчого спору, за якими спір може виникнути під час виборчого процесу, а правовідносини, в яких виник цей спір, повинні бути пов'язані з виборчим процесом.

Під виборчим процесом необхідно розуміти здійснення суб'єктами виборчого процесу виборчих процедур щодо підготовки та проведення відповідних виборів у строки, передбачені законодавством, які починаються у законодавчо визначений термін і закінчуються офіційним оприлюдненням результатів виборів (вибори Президента України) або через законодавчо встановлений строк після цього оприлюднення (ст. 11 Закону № 4061-VI, ст. 11 Закону № 474-XIV, ст. 11 Закону № 2487-VI).

Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом полягає в тому, що ці правовідносини виникають у межах виборчого процесу і стосуються підготовки та проведення виборів.

Суди повинні враховувати, що відповідно до п. 6 ч. 2 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється лише на спори стосовно зазначених правовідносин, які розглядаються за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України. Спори, які виникли поза межами виборчого процесу або не стосуються виборчого процесу (проведення та підготовки виборів), не належать до виборчих спорів у розумінні КАС України, а тому визначення судової юрисдикції таких спорів та їх розгляд здійснюються у загальному порядку.

¹ 110 Правил тлумачення нормативно-правових актів / за ред. І. Л. Соніна, В. Г. Ротаня. — К., 2012. — С. 25.

Відповідно до вказаної норми юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі спори стосовно правовідносин, які виникли в межах виборчого процесу й стосувалися підготовки та проведення виборів, незалежно від того, чи є стороною у цьому спорі суб'єкт владних повноважень (п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України), оскільки у виборчих спорах така вимога не є обов'язковою. Виборчий спір може виникнути між суб'єктами (учасниками) виборчого процесу, які не є суб'єктами владних повноважень у розумінні КАС України (п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України).

Тобто основною підставою визначення юрисдикції адміністративних судів стосовно виборчих спорів є предмет цих спорів.

Тому справи за позовними заявами про встановлення фактів підкупу виборців, надання під час виборчого процесу виборцям, закладам, установам, організаціям або членам виборчих комісій грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, робіт, послуг, цінних паперів тощо, навмисного неправомірного усунення з приміщення для голосування офіційних спостерігачів, інших фактів, встановлення яких передбачено законами про вибори, також належать до юрисдикції адміністративних судів. Вимоги про встановлення таких фактів можуть бути подані до суду в одній позовній заяві з вимогою про визнання дій протиправними. Про встановлення таких фактів обов'язково зазначається в резолютивній частині судового рішення»¹.

Вважаємо, що зазначені рекомендаційні роз'яснення дані Пленумом з використанням інструментарію тлумачення за допомогою висновку від попереднього правового явища до наступного, або навпаки, з огляду на таке.

З п. 6 ч. 2 ст. 17 КАС України прямо впливає правовий припис про те, що компетенція адміністративних судів поширюється на всі спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, а тому за допомогою висновку від попереднього правового явища до наступного, або навпаки впливає правовий припис про те, що до адміністративної юрисдикції належать усі спори, пов'язані з виборчим процесом, незалежно від того, чи є стороною у цьому спорі суб'єкт владних повноважень, наявність якого є обов'язковою в інших спорах адміністративної юрисдикції, а у виборчих спорах не є обов'язковою.

Такий самий інструментарій тлумачення норм права застосований Пленумом Вищого адміністративного суду України у постанові від 1 листопада 2013 року № 15, з якої випливає, що загальне право на подання позову в спорі, пов'язаному з виборчим процесом, належить суб'єктам виборчого процесу (попереднє правове явище), як це передбачено ч. 1 ст. 172 КАС України, яка встановлює, що право оскаржувати

¹ Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 111—133.

рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, членів цих комісій мають суб'єкти відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії)¹.

Наступним правовим явищем, є приписи, які містяться в цьому ж пункті постанови Пленуму: «У виборчих спорах право на звернення до суду щодо вирішення таких спорів мають суб'єкти того виборчого процесу, в якому вони набули цього статусу. Урахування цієї особливості є важливим, зокрема, у разі одночасного проведення різних видів виборів». Це один правовий висновок — із попереднього правового явища, з цього ж правового явища впливає другий висновок: «У порядку, передбаченому статтею 172 КАС України, звернутися до суду мають право особи, які мають намір реалізувати своє право на участь у виборчому процесі або набути статусу суб'єкта виборчого процесу, в разі відмови в цьому виборчими комісіями або органами державної влади чи органами місцевого самоврядування. Якщо така відмова не оскаржена або визнана законною, то ці особи не мають права оскаржувати подальші рішення, дії та бездіяльність виборчих комісій або органів державної влади чи органів місцевого самоврядування у виборчому процесі як суб'єкти відповідного процесу та не мають права в подальшому на подання позову у вказаному порядку»².

Такий приклад свідчить, що метод тлумачення норм права за допомогою висновків від попереднього правового явища, і навпаки, дозволяє з однієї правової норми вивести декілька правових висновків, які не суперечать один одному, а доповнюють один одного, хоча діють незалежно один від одного.

Для правильного розуміння окресленого інструментарію тлумачення норм права наведемо ще один яскравий приклад отримання правового висновку за допомогою висновків від попереднього правового явища до наступного, і навпаки.

У п. 13 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 Пленум Вищого адміністративного суду України роз'яснив: «Суд приймає позовну заяву щодо виборчого спору до розгляду незалежно від сплати судового збору. У разі несплати судового збору на момент вирішення справи суд одночасно вирішує питання про стягнення судового збору відповідно до правил розподілу судових витрат, встановлених КАС України (ч. 9 ст. 172 КАС України).

Отже, за загальним правилом, позивачі у виборчій справі не звільнені від сплати судового збору, однак несплата судового збору не є підставою для залишення позовної заяви без руху. Питання про стягнення судового збору суд вирішує при ухваленні судового рішення.

¹ Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 111—133.

² Там само.

Ураховуючи мету цієї норми такі ж правила необхідно застосовувати судам під час прийняття заяв про забезпечення позову або доказів, у тому числі апеляційним судам під час прийняття апеляційної скарги та вирішення справи в апеляційному порядку»¹.

Аналіз даного роз'яснення дає підстави для висновку, що у першому абзаці цього пункту закріплено попереднє правове явище, з якого непрямо випливають два висновки щодо таких правових явищ: 1) несплата судового збору не є підставою для залишення позовної заяви без руху; 2) такі ж правила необхідно застосовувати судам при прийнятті заяв про забезпечення позову або доказів, у тому числі апеляційним судам при прийнятті апеляційної скарги та вирішення справи в апеляційному порядку.

На наш погляд, судді (Пленум), не знаючи наведеного інструментарію тлумачення, інтуїтивно його застосовували, хоча не завжди правильно та із зазначеними помилками, оскільки не володіли системними знаннями про таке тлумачення.

Водночас, окремі судді Вищого адміністративного суду України пройшли навчання щодо застосування правил тлумачення норм права, яке проводила Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Тому при прийнятті нової постанови — від 1 листопада 2013 року № 15 Пленум Вищого адміністративного суду України надав відповідні роз'яснення за допомогою висновків від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, та інших інструментів тлумачення норм права.

Метод висновків від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, застосовується у судовій практиці адміністративними судами при розгляді виборчих спорів.

В адміністративній справі за позовом Прогресивної соціалістичної партії України, Всеукраїнської партії Народної Довіри, Соціалістичної партії України, кандидата у народні депутати України від Комуністичної партії України, кандидата у народні депутати України від Соціалістичної партії України, кандидата у народні депутати України від Партії Вільних Демократів до Центральної виборчої комісії та третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог, на стороні відповідача: «Блоку Юлії Тимошенко» — Виборчого блоку політичних партій «Всеукраїнське об'єднання Батьківщина», Українська соціал-демократична партія, партія «Реформи і порядок» та Блоку «НАША УКРАЇНА — НАРОДНА САМООБОРОНА» про визнання дій та бездіяльності ЦВК щодо встановлення результатів позачергових виборів народних депутатів України 30 вересня 2007 року неправомірними. Представник Соціалістичної партії України заявив клопотання про залучення всіх партій (блоків), які брали участь у позачергових виборах народних депутатів України 30 вересня 2007 ро-

¹ Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 111—133.

ку, до участі у справі як третіх осіб, мотивуючи це тим, що рішення у справі може вплинути на їх права, свободи, інтереси та обов'язки.

Вищий адміністративний суд України, відмовивши в задоволенні цього клопотання, виходив із такого:

«За правилами частини другої статті 53 Кодексу адміністративно-судочинства України треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача у будь-який час до закінчення судового розгляду, якщо рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки. Вони можуть бути залучені до участі у справі також за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або з ініціативи суду.

Процесуальний захист суб'єктів виборчого процесу визначений положеннями статей 172—179 Кодексу адміністративного судочинства України.

Відповідно до частини шостої статті 172 Кодексу адміністративного судочинства України позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, членів цих комісій може бути подано до адміністративного суду у п'ятиденний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності.

Аналіз зазначених процесуальних норм вказує на те, що суб'єкти виборчого процесу мали право протягом п'яти днів з дня оголошення результатів виборів народних депутатів 30 вересня 2007 року подати до адміністративного суду позови за захистом прав, інтересів, свобод у виборчому процесі або в цей же строк заявити клопотання про бажання взяти участь у розгляді цієї справи. Однак вони цього не зробили.

Отже, партії (блоки), не звернувшись до суду, не скористались зазначеним вище правом звернення до суду в п'ятиденний строк, чим відмовились від цього права. Тому залучення зазначених партій до участі у справі як третіх осіб буде порушенням процесуальних норм щодо строку звернення до суду»¹.

Аналіз мотивувальної частини рішення суду показує, що такий правовий припис суд зробив, застосовувавши прийом тлумачення від попереднього правового явища до наступного, і навпаки. З ч. 2 ст. 53 КАС України прямо впливає правовий припис про право третіх осіб вступити у справу на стороні позивача або відповідача у будь-який час до закінчення судового розгляду. Однак, аналізуючи особливості розгляду виборчих спорів за допомогою зазначеного прийому, виводимо правовий припис, за яким треті особи можуть скористатись таким правом лише в межах строку звернення до суду; в свою чергу, і суд може залучити цих осіб як третіх осіб також у межах цього строку.

Вважаємо, що такий підхід є правильним, оскільки за межами строків звернення до суду в такій категорії справ оскарження рішення суб'єк-

¹ Справа № П-80/07 // Архів Вищого адміністративного суду України.

та владних повноважень не є допустимим і цей строк не підлягає поновленню (ст. 179 КАС України), тому й звертаємося до правового явища, з якого випливає правовий припис про те, що й притягнути будь-яких осіб як позивача, відповідача чи третіх осіб до участі у справі поза межами цього строку неможливо.

Під час виборчої кампанії 2012 року адміністративним судам неодноразово доводилось розв'язувати колізії між правовими нормами, що виявляються при тлумаченні за допомогою висновків від попереднього правового явища до наступного, або навпаки, та іншими правовими нормами.

Зокрема, часто оскаржувалися дії дільничних виборчих комісій у зв'язку з недопущенням кандидатів у депутати, офіційних спостерігачів від партій та кандидатів у народні депутати України на підсумкове засідання цих комісій.

Мало місце неоднакове вирішення судами першої інстанції питання про право учасників виборчого процесу бути присутніми на підсумковому засіданні виборчої комісії після завершення голосування, тобто під час підрахунку голосів виборців.

В обґрунтування позовних вимог позивачі зазначали про порушення їхнього права бути присутніми на засіданні виборчої комісії, встановленого статтями 34 та 78 Закону про вибори народних депутатів.

Відповідно до ч. 3 ст. 34 цього Закону на засіданнях окружної чи дільничної виборчої комісії, у тому числі при підрахунку голосів та встановленні підсумків голосування, на виборчій дільниці в день голосування у приміщенні, де проводиться голосування, мають право бути присутніми без дозволу чи запрошення відповідної комісії лише такі особи: кандидати у депутати, їх довірені особи, уповноважені особи партій (не більше однієї особи від однієї партії, одного кандидата); офіційні спостерігачі від партії, яка висунула кандидатів у депутати у загальнодержавному окрузі, від кандидата у депутати в одномандатному окрузі або від громадської організації (не більше однієї особи від однієї партії, одного кандидата, однієї громадської організації).

Згідно з п. 4 ч. 9 ст. 78 Закону про вибори народних депутатів офіційний спостерігач від партії, кандидата у депутати, громадської організації має право бути присутнім, з дотриманням вимог цього Закону, на засіданнях дільничних та окружних виборчих комісій, з урахуванням положень ч. 3 ст. 34 цього Закону, в тому числі під час підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці та встановленні підсумків голосування.

Обставини, які, на думку позивачів, свідчили про порушення їхніх прав у виборчому процесі, полягали у неможливості потрапити до приміщення дільничної виборчої комісії 28 жовтня 2012 року після 20-ї години у зв'язку з його зачиненням та відмовою у допуску до цього приміщення з боку членів дільничних виборчих комісій.

Суди неоднаково вирішувати справи цієї категорії. З'ясувавши, що позивачі з'явилися до приміщення дільничної виборчої комісії після його зачинення і до закінчення підрахунку голосів на виборчій дільниці, суди в одних випадках задовольняли позовні вимоги¹, в інших — відмовляли у їх задоволенні².

Вирішуючи такі спори, суди мали враховувати норми Закону про вибори народних депутатів комплексно із застосуванням їх системного аналізу, синтезу та інших методів тлумачення норм права.

Згідно з ч. 3 ст. 34 Закону про вибори народних депутатів на засіданнях окружної чи дільничної виборчої комісії, у тому числі при підрахунку голосів та встановленні підсумків голосування, на виборчій дільниці в день голосування у приміщенні, де проводиться голосування, можуть бути присутніми без дозволу чи запрошення відповідної комісії лише такі особи:

- 1) члени виборчих комісій вищого рівня;
- 2) кандидати у депутати, їх довірені особи, уповноважені особи партій (не більше однієї особи від однієї партії, одного кандидата);
- 3) офіційні спостерігачі від партії, яка висунула кандидатів у депутати у загальнодержавному окрузі, від кандидата у депутати в одномандатному окрузі або від громадської організації (не більше однієї особи від однієї партії, одного кандидата, однієї громадської організації);
- 4) офіційні спостерігачі від іноземних держав і міжнародних організацій;
- 5) представники засобів масової інформації (не більше двох осіб від одного засобу масової інформації).

Право бути присутнім на засіданнях дільничної комісії є реалізацією принципу публічності і відкритості виборчого процесу. Наприклад, представникам засобів масової інформації гарантується безперешкодний доступ на всі публічні заходи, пов'язані з виборами, а на засідання виборчих комісій та на виборчу дільницю у день голосування — на умовах, визначених ч. 3 ст. 34 цього Закону (ч. 4 ст. 13 Закону № 4061-VI).

Частиною 15 ст. 94 Закону про вибори народних депутатів визначено випадки прийняття окружною виборчою комісією рішення про визнання голосування на виборчій дільниці недійсним, у тому числі в разі виявлення підтверджених судовим рішенням фактів навмисного створення перешкод у здійсненні повноважень членами виборчих комісій в день, що передує дню голосування, у день голосування чи при підрахунку голосів, навмисного неправомірного усунення з приміщення для голосування чи приміщення, де відбувається підрахунок голосів, осіб,

¹ Постанови Краснолуцького міського суду Луганської області від 30 жовтня 2012 року // Державний реєстр судових рішень. — № 27052983, 27581464.

² Постанова Ленінського районного суду міста Кіровограда від 31 жовтня 2012 року // Державний реєстр судових рішень. — № 27205433.

зазначених у ч. 3 ст. 34 цього Закону, а також неправомірного недопущення зазначених осіб у приміщення для голосування чи приміщення, де проводиться підрахунок голосів.

Указаною нормою визначено наслідки порушення права осіб, які можуть бути присутніми та спостерігати за підрахунком голосів у приміщенні, де проводиться цей підрахунок, а саме прийняття рішення про визнання голосування на виборчій дільниці недійсним.

Разом із тим, із тексту цієї норми: «...так само неправомірного недопущення зазначених осіб у... приміщення, де проводиться підрахунок голосів», застосовуючи метод тлумачення від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, отримуємо правовий висновок, що такий допуск має місце (попереднє правове явище) і може бути правомірним чи неправомірним.

Отриманий правовий висновок повністю спростовує твердження про недопущення перелічених у ч. 3 ст. 34 Закону про вибори осіб до приміщення, де проводиться підрахунок голосів, у разі його зачинення. Положення ч. 12 ст. 85 Закону про вибори народних депутатів про те, що після виходу з приміщення для голосування останнього виборця приміщення зачиняється і в ньому залишаються тільки члени виборчої комісії та особи, які згідно з цим Законом мають право бути присутніми на засіданні виборчої комісії, вказує, що це приміщення зачиняється для виборців, які не проголосували, оскільки час голосування закінчився.

Що ж стосується інших осіб, які мають право бути присутніми на засіданні виборчої комісії, то правовий висновок про неможливість їх допуску у приміщення, де проводиться підрахунок голосів, у зв'язку з тим, що це приміщення зачиняється, не впливає з ч. 12 ст. 85 Закону про вибори народних депутатів, а є фактично новою нормою, тому є неправильним, оскільки суперечить вищенаведеному правовому висновку, що виявлений при тлумаченні за допомогою висновків від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, та іншим правовим нормам.

З огляду на викладене вважаємо, що правильною є позиція тих судів, які, встановивши, що перешкодою для входу в приміщення, де проводився підрахунок голосів, стало зачинення цього приміщення дільничною виборчою комісією відповідно до ч. 12 ст. 85 Закону про вибори народних депутатів¹, задовольняли позов. Саме з цього приводу Місія

¹ За 5 хвилин до 20-ї години голова дільничної виборчої комісії оголошує про закінчення голосування та зачинення виборчої дільниці о 20-й годині. Виборці, які на 20-ту годину прийшли до дільниці для голосування, мають право проголосувати. Для забезпечення реалізації цього права виборців один із членів комісії о 20-й годині за дорученням голови дільничної виборчої комісії підходить до входу в приміщення для голосування та запрошує всіх виборців, які ще не

спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ відзначила конфліктуючі тлумачення Закону¹, про що повідомила у своєму Звіті.

Однією з проблем, які вирішувалися в адміністративних судах України, є застосування положення п. 4 ч. 2 ст. 17 КАС України, відповідно до якого компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції. Вона виникла при розгляді судами так званих справ щодо імперативного мандата за позовами народних депутатів України або депутатів місцевих рад до вищих керівних органів відповідних політичних партій (виборчих блоків політичних партій) (далі — партії (блоки) про дострокове припинення депутатських повноважень. Проблема полягає в можливості оскарження такого рішення партії (блоку) в судовому порядку, а у разі реалізації такої можливості — у визначенні судочинства, в якому мають розглядатися такі справи.

Саме шляхом застосування інструментарію тлумачення за допомогою висновку від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, та інших правових норм вдалося виявити правовий припис про те, що такі рішення можна оскаржувати в судовому порядку за правилами адміністративного судочинства.

За приписами ч. 6 ст. 81 Конституції України у разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення.

Виходячи з аналізу указаних положень Конституції України та застосовуючи розглядуваний інструментарій тлумачення, доходимо висновку про наявність правового припису, що рішення вищого керівного органу партії (виборчого блоку політичних партій), за яким припиняються депутатські повноваження народного депутата України з дня прийняття такого рішення, є остаточним — Конституцією та законами України не передбачено прийняття іншого (додаткового) рішення про припинення депутатських повноважень з вищеперелічених підстав, яке було б похідним від рішення вищого керівного органу партії (виборчого блоку

проголосували, зайти до приміщення для голосування та зачиняє двері. Після виходу з приміщення для голосування останнього виборця приміщення починається і в ньому залишаються тільки члени виборчої комісії та особи, які згідно з цим Законом мають право бути присутніми на засіданні виборчої комісії.

¹ Остаточний звіт Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ. Вибори до Верховної Ради 28 жовтня 2012 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/98746>.

політичних партій). Наступним висновком є те, що в цьому випадку для припинення повноважень народного депутата України з підстав, передбачених п. 6 ч. 2 ст. 81 Конституції України, достатньо лише рішення вищого керівного органу партії (виборчого блоку політичних партій)¹.

Наявність зазначених конституційних повноважень, якими наділений вищий керівний орган політичної партії (виборчого блоку політичних партій), дає всі підстави дійти висновку від попереднього правового явища до наступного, або навпаки, що в частині припинення повноважень народного депутата України вищий керівний орган відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) здійснює владну управлінську функцію на основі Конституції України, оскільки рішення цього органу партії (блоку) є остаточним — прийняття іншого рішення ще якимось органом для припинення депутатських повноважень народного депутата України із зазначених вище підстав законодавством не передбачено.

Наступне правове явище. За приписами ст. 38 Конституції України кожен громадянин має конституційне право бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування та брати участь в управлінні державними справами. У даному випадку — обраним і бути народним депутатом України. Частиною 3 ст. 8 Конституції України звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина на підставі Конституції України гарантується. З цього, при тлумаченні за допомогою висновку від попереднього правового явища до наступного, або навпаки, впливає правовий припис — рішення партії (блоку) підлягає оскарженню в суді, оскільки цим рішенням громадянин позбавляється конституційних прав (бути народним депутатом України і брати участь в управлінні державними справами).

На підтвердження правового припису, за яким у зазначених випадках рішення вищого керівного органу політичної партії (виборчого блоку політичних партій) підлягає оскарженню в судах, є правовий припис, отриманий тлумаченням від наступного правового явища до попереднього. Таким наступним правовим явищем є положення ч. 1 ст. 101 Закону України від 25 березня 2004 року № 1665-IV «Про вибори народних депутатів України», згідно з якою у разі дострокового припинення повноважень депутата на підставах і в порядку, передбачених Конституцією і законами України, у строк не раніш як на шостий день з дня отримання відповідного рішення або копії свідоцтва про смерть Центральна виборча комісія своїм рішенням визнає обраним депутатом наступного за черговістю кандидата у депутати у виборчому списку відповідної партії (блоку). У разі оскарження рішення про дострокове припинення повно-

¹ Смокович М. І. Методологія тлумачення норм права у виборчих спорах: окремі аспекти / М. І. Смокович // Вісник Вищої ради юстиції. — 2011. — № 11. — С. 44—67.

важень депутата Центральна виборча комісія приймає рішення про визнання обраним депутатом наступного за черговістю кандидата у депутати у виборчому списку відповідної партії (блоку) *після набрання законної сили рішенням суду*. Ця норма в Законі України «Про вибори народних депутатів України» діє у редакції Закону України від 1 червня 2007 року № 1114-IV. Зі змісту цих норм за допомогою тлумачення від наступного правового явища до попереднього впливає правовий припис про те, що законодавець ще перед достроковими виборами народних депутатів України 30 вересня 2007 року наведеними імперативними нормами вказав на те, що рішення, до яких також належить рішення вищого керівного органу політичної партії (виборчого блоку політичних партій), про дострокове припинення повноважень народного депутата України *підлягають оскарженню в судах*¹.

Тобто вирішення колізій між правовими нормами, що виявляються при тлумаченні за допомогою висновку від попереднього правового явища до наступного, або навпаки, дозволяє стверджувати, що зазначені рішення вищого керівного органу політичної партії (виборчого блоку політичних партій) про дострокове припинення повноважень народного депутата підлягають оскарженню в судах.

При тлумаченні за допомогою висновку від наступного правового явища до попереднього впливає також правовий припис, що прийняття вищим керівним органом політичної партії (виборчого блоку політичних партій) рішень про дострокове припинення повноважень народного депутата *не належить до внутрішньої діяльності партії*.

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України до суб'єктів владних повноважень належать орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Знову ж таки за допомогою висновку від наступного правового явища до попереднього виявляється правовий припис, що до суб'єктів владних повноважень належать й інші суб'єкти, які за своїм правовим статусом можуть не бути суб'єктами владних повноважень, але такими вони є при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Згідно з наступним правовим приписом, отриманим за допомогою висновку від наступного правового явища до попереднього, оскільки, припиняючи повноваження народного депутата України, вищий керівний орган певної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) здійснює владну управлінську функцію на основі Конституції України,

¹ Смокович М. І. Методологія тлумачення норм права у виборчих спорах: окремі аспекти / М. І. Смокович // Вісник Вищої ради юстиції. — 2011. — № 11. — С. 44—67.

то в розумінні КАС України цей орган при прийнятті рішення про припинення повноважень народного депутата України однозначно є суб'єктом владних повноважень.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС України компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних або юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

Звідси за допомогою висновку від попереднього правового явища до наступного впливає правовий припис, що спори стосовно оскарження рішень вищого керівного органу політичної партії (виборчого блоку політичних партій) про припинення повноважень народного депутата України з підстав, передбачених п. 6 ч. 2 ст. 81 Конституції України, належать до компетенції адміністративних судів¹.

Цим прикладом (який нормативно застарів у зв'язку з поверненням до старої редакції Конституції України), ми підкреслюємо важливість інструментарію тлумачення за допомогою висновку від наступного правового явища до попереднього, і навпаки. Уміння користуватися ним розв'яже багато проблемних і невирішених питань при застосуванні законодавства.

Як зазначалося, одним з інструментаріїв тлумачення норм права є висновок ступеня (а fortiori). Тобто правові приписи, які непрямо впливають з актів законодавства, можуть виявлятися при тлумаченні за допомогою висновку ступеня. Поняття а fortiori розуміється як висновок — від більшого до меншого і від меншого до більшого (argumenta a maiori ad minus, а minori ad maius). Є. В. Васьковський зазначає, що за допомогою даного висновку формулюються такі положення: 1) особа, яка управнена чи зобов'язана до більшого, є управненою чи зобов'язаною до меншого; 2) особі, якій заборонено менше, заборонено і більше; 3) те, що є необхідним для меншого, є необхідним і для більшого².

Зазвичай при використанні цього методу тлумачення норм права необхідно застосовувати вислів «тим більше».

На виборах народних депутатів 2012 року виникла проблема щодо розв'язання питання про можливість звернення до суду офіційних спостерігачів від іноземних держав і міжнародних організацій з метою захисту прав, якими вони наділені виборчим законодавством.

Для цього необхідно було застосовувати правовий припис, що непрямо впливає із законодавства і виявляється висновком а fortiori.

¹ Смокович М. І. Знач. праця. — С. 44—67.

² Ротань В. Г. Методологія тлумачення нормативно-правових актів / В. Г. Ротань, А. Г. Ярема, В. В. Кривенко, І. Л. Самсін, В. Я. Карабань, О. Є. Сонін ; відп. ред. В. Г. Ротань. — К. : Юридична книга ; Севастополь : Ін-т юрид. дослід., 2008. — С. 183—243.

Частиною 1 ст. 108 Закону про вибори народних депутатів встановлено, що кандидат у депутати, зареєстрований у визначеному Законом порядку, партія — суб'єкт виборчого процесу в особі її керівника, представника партії у Центральній виборчій комісії, уповноваженої особи партії чи іншої особи, уповноваженої рішенням центрального керівного органу партії, довірена особа кандидата у депутати, *офіційний спостерігач*, виборча комісія, утворена відповідно до цього Закону, виборець, чії особисті виборчі права або охоронювані законом інтереси щодо участі у виборчому процесі, у тому числі щодо участі у роботі виборчої комісії чи здійснення спостереження, порушені рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта оскарження, може звернутися до виборчої комісії зі скаргою, що стосується виборчого процесу, з урахуванням особливостей, визначених цією статтею і статтями 109—113 цього Закону. З цієї норми випливає прямий висновок, що перелічені особи в разі порушення їхніх виборчих прав мають право звернутися до виборчої комісії зі скаргою, що стосується виборчого процесу. Виникає питання, чи можуть вони звернутися за розв'язанням конфлікту також до суду. Враховуючи конституційну гарантію на судовий захист шляхом безпосереднього звернення до суду, за допомогою інструментарію тлумачення отримуємо правовий припис, що непрямо впливає з акта законодавства. Якщо у таких випадках перелічені у ч. 1 ст. 108 Закону про вибори народних депутатів особи мають право на подання скарги до виборчої комісії для розв'язання виборчого спору, то ці особи, тим більше, мають право звернутися з таким предметом спору до суду для розв'язання цього конфлікту. З отриманого правового припису впливає ще один припис, щоправда, одержаний за допомогою методу тлумачення від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, а саме: якщо ці особи для захисту прав, передбачених виборчим законодавством, мають право звернутися до суду, то також мають право на розгляд такої справи за особливостями, передбаченими КАС України для розгляду виборчих спорів¹.

Серед перелічених у ч. 1 ст. 108 Закону про вибори народних депутатів осіб є офіційні спостерігачі, до яких належать, у тому числі, й офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій. Отже, зазначеними правовими приписами, що непрямо впливають з актів законодавства і виявляються висновками а fortiori та від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, доведено, що офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій мають право на судовий захист прав, якими вони наділені виборчим законодавством щодо виборів народних депутатів.

Зазначений правовий припис, отриманий в результаті використання вказаних інструментів тлумачення нормативно-правових актів, також

¹ Смокович М. І. Сторони виборчого спору щодо виборів народних депутатів: проблеми визначення / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 8. — С. 43—49.

підтверджується правовим приписом, отриманим у цей же спосіб тлумачення інших норм Закону про вибори народних депутатів.

Відповідно до п. 2 ч. 15 ст. 94 Закону про вибори народних депутатів окружна виборча комісія може прийняти рішення про визнання голосування на виборчій дільниці недійсним лише у разі виявлення підтверджених судовим рішенням фактів: навмисного створення перешкод у здійсненні повноважень членами виборчих комісій в день, що передують дню голосування, у день голосування чи при підрахунку голосів; навмисного неправомірного усунення з приміщення для голосування чи приміщення, де відбувається підрахунок голосів, осіб, зазначених у ч. 3 ст. 34 цього Закону; неправомірного недопущення зазначених осіб у приміщення для голосування чи приміщення, де проводиться підрахунок голосів.

Частиною 3 ст. 34 Закону про вибори народних депутатів встановлено, що на засіданнях окружної чи дільничної виборчої комісії, у тому числі при підрахунку голосів та встановленні підсумків голосування, на виборчій дільниці в день голосування у приміщенні, де проводиться голосування, мають право бути присутніми без дозволу чи запрошення відповідної комісії лише такі особи:

- 1) члени виборчих комісій вищого рівня;
- 2) кандидати у депутати, їх довірені особи, уповноважені особи партій (не більше однієї особи від однієї партії, одного кандидата);
- 3) офіційні спостерігачі від партії, яка висунула кандидата у депутати у загальнодержавному окрузі, від кандидата у депутати в одномандатному окрузі або від громадської організації (не більше однієї особи від однієї партії, одного кандидата, однієї громадської організації);
- 4) офіційні спостерігачі від іноземних держав і міжнародних організацій;
- 5) представники засобів масової інформації (не більше двох від одного засобу масової інформації).

Хоча законодавець не вказав, що у випадку таких порушень офіційні спостерігачі мають право на звернення до суду, але це непрямо впливає із зазначеної норми за принципом тлумачення від попереднього правового явища до наступного, і навпаки.

За допомогою висновку *a contrario* виявляються і правові приписи, які прямо впливають із нормативно-правових актів. Словосполучення «правові приписи, які прямо впливають із актів законодавства та виявляються висновком *a contrario*» застосовується, якщо висновок *a contrario* впливає з нормативних формулювань, в яких вживаються слова «лише», «тільки», «виключно», «не інакше як», «крім» тощо. У решті випадків за допомогою висновку *a contrario* виявляються правові приписи, які непрямо впливають з актів законодавства.

Зазначений інструментарій тлумачення нормативно-правових актів використав Пленум Вишого адміністративного суду України у постанові

від 1 листопада 2013 року № 15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом», а саме в абзаці першому п. 17 вказав: «Згідно з частиною шостою статті 173 та пунктами 5—7 частини першої статті 256 КАС України негайно виконуються лише постанови адміністративного суду щодо внесення змін у списки виборців, обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання, усунення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання, тому під час прийняття інших постанов у спорі щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, суди не можуть звертати їх до негайного виконання»¹.

Цей самий інструментарій тлумачення використав Пленум Вищого адміністративного суду України у роз'ясненнях п. 18 зазначеної постанови Пленуму: «Оскільки частиною другою статті 177 КАС України встановлено, що копії судового рішення невідкладно видаються особам, які брали участь у справі, або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення, то під час розгляду справ, пов'язаних з виборчим процесом, застосування правил частини четвертої статті 167 КАС України щодо проголошення вступної та резолютивної частин постанови, складеної відповідно до вимог частини третьої статті 160 КАС України, не допускається.

Із цих підстав також не допускається застосування правил частини сьомої статті 160 КАС України щодо постановлення і проголошення вступної та резолютивної частин ухвали у виборчій справі».

Наведені приклади тлумачення норм права свідчать, що прийоми (методи) тлумачення тісно пов'язані між собою, що, на наш погляд, не узгоджується з позиціями окремих науковців, які стверджують, що при тлумаченні з метою отримання правового припису можна застосувати лише один його прийом. Дж. МакБрайд, стосовно тлумачення Європейської конвенції зазначав: «Є річ, яку має чітко усвідомити кожен, хто прагне застосовувати Європейську конвенцію з прав людини: саме лише ознайомлення з текстом положень Конвенції не дає можливості збагнути весь її сенс. Адже, попри існування різноманітних підходів, якими можна скористатися, беручись тлумачити юридичні тексти, лише той, що відповідає обраному Європейським судом з прав людини, гарантуватиме застосування цих положень відповідно до міжнародних зобов'язань щодо забезпечення визначених у Конвенції прав і свобод»². Цим підтвер-

¹ Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 111—133.

² МакБрайд Дж. Принципи, що визначають тлумачення та застосування Європейської конвенції з прав людини / Дж. МакБрайд // Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / за ред. О. Л. Жуковської. — К. : ЗАТ «ВІПОЛ», 2004. — С. 761.

джується протилежне: комплексне використання прийомів тлумачення дає можливість виявити єдиний і правильний правовий припис щодо правового врегулювання відповідних правовідносин.

Зрозуміло, що такі інструментарії найбільш необхідні суддям, судам при розгляді справ будь-якої категорії, в тому числі виборчих спорів, оскільки суди мають обов'язок не тільки щодо правильного правозастосування, а й щодо перевірки правильності застосування норм права суб'єктами відповідних правовідносин. Способи тлумачення мають суттєве значення для забезпечення якісного застосування нормативно-правових актів. Тому правильне тлумачення норм права також необхідне для всіх суб'єктів правовідносин і форм реалізації правових норм — їх дотримання, використання, виконання і застосування.

На сьогодні в юридичній науці та програмі навчання правників приділяється незначна увага вивченню способів тлумачення норм права. Неналежне володіння системними знаннями про таке тлумачення та способами (методами) тлумачення тягне неправильне розуміння змісту і внутрішньої сутності норм права, а звідси — і його неправильне застосування, що є неприпустимим для кваліфікованого юриста. Тому методологія тлумачення нормативно-правових актів як наука має бути однією з обов'язкових правових дисциплін у навчанні правознавчої спеціальності. Тлумачення — це більше, ніж наукова діяльність, це — прояв мудрості. Наше завдання — щоб право зводилось більше до мудрості, ніж до науки¹. Це судження В. Г. Ротань спростовує тим, що вимагати прояву мудрості від тисяч людей, які обіймають посади суддів, а тим більше — від тих, кому недавно виповнилось 25 років, є нереальним. Вимагати ж раціонального підходу, що ґрунтується на методології, яка спирається на науку, — це цілком реально². Особа, яка не володіє такою методологією, не може бути правознавцем, оскільки основним вмінням останнього є правильне застосування норм права, ключова складова якого — тлумачення норм права³.

На науково-практичному рівні необхідно підготувати посібник щодо методів тлумачення норм права. У навчальних закладах, які готують юристів, варто запровадити спеціальний предмет — вивчення способів тлумачення норм права та застосування їх на практиці, оскільки важливим у навчанні є не тільки здобуття правничих знань, а й знань щодо правильного розуміння і застосування норм права на практиці.

¹ Давид Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жофф-Спинози. — М. : Международные отношения, 1998. — С. 90.

² План-конспект лекцій з методології тлумачення нормативно-правових актів для суддів судів України / за ред. І. Л. Самсіна, В. Г. Ротаня. — К.—Севастополь, 2011. — С. 6—7.

³ Смокович М. І. Методологія тлумачення норм права у виборчих спорах: окремі аспекти / М. І. Смокович // Вісник Вищої ради юстиції. — 2011. — № 11. — С. 44—67.

3.4. Принцип верховенства права: застосування адміністративними судами при розгляді виборчих спорів

Міжнародні стандарти захисту виборчих прав громадян становлять систему правил і принципів, які визначені в прийнятих відповідними міжнародними інституціями документах (актах) щодо підготовки, проведення виборів, встановлення їх результатів, щодо адміністративного та судового контролю за виборами, які (правила і принципи) спрямовані на захист людини і громадянина та визнані міжнародною спільнотою мінімальним взірцем для оптимального функціонування суспільного і державного життя¹.

Визначивши дефініцію міжнародних виборчих стандартів, вважаємо, що вона не в повному обсязі відображає сутність міжнародних стандартів захисту виборчих прав людини, оскільки не зазначає основний принцип, на якому мають базуватися всі міжнародні стандарти захисту прав людини, у тому числі й виборчих прав, — принцип верховенства права, який визнаний і діє в Україні (ч. 1 ст. 8 Конституції України).

Визнання принципу верховенства права Україною свідчило про вектор її розвитку на демократичний устрій європейських держав, оскільки поняття «верховенство права» («Rule of Law») вкупі з поняттями «демократія» та «права людини»² — це три опори, на яких базується Рада Європи. На переконання В. Г. Ротаня, закріплення в Конституції України принципу верховенства права значною мірою звільняє від необхідності повторювати шлях, яким йшли країни Західної Європи, оскільки за умови конституційного закріплення цього принципу актуальності набувають проблеми змістового наповнення принципу верховенства права, дотримання якого є основним засобом забезпечення єдності Конституції, усунення суперечностей між її положеннями, раціональної взаємодії органів влади в умовах поділу останньої та примирення учасників відносин, що регулюються конституційним правом³. С. П. Головатий, який багато зробив для запровадження цього принципу в Україні, пише: «Канада стала першою країною світу, де офіційним нормативним актом принцип верховенства права було піднято на найвищий рівень консти-

¹ Смокович М. І. Врегулювання виборчих процесів: міжнародні стандарти / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2012. — № 4. — С. 15.

² Статут Ради Європи (ETS No. 001), зокрема його Преамбула і стаття 3.

³ Новітнє вчення про тлумачення правових актів : навч. посіб. з курсу тлумачення правових актів для суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять спеціальну підготовку / В. Г. Ротань, І. Л. Самсін, А. Г. Ярема та ін. ; відп. ред., кер. авт. кол. В. Г. Ротань. — Х. : Право, 2013. — С. 587.

туційної теорії, завдяки чому він є вищим керівним принципом юридичної практики і політичного життя»¹. Принцип верховенства права закріплено в Канадській Хартії прав і свобод — конституційному акті, який було прийнято в 1982 році. Через 14 років принцип верховенства права закріплено Конституцією України. Цю подію В. Г. Ротань назвав великим досягненням як з точки зору значення принципу верховенства права для розвитку правової системи України, так і з точки зору намагання України стати поряд з державами, які століттями шукали шляхи утвердження ідеї і принципу верховенства права².

Однак, як зазначав С. П. Головатий, в Україні цьому принципу не поталанило стати дієвим принципом вітчизняної юридичної практики — ні в системі звичайних (адміністративних, господарських, цивільних) судів, ні в суді конституційної юрисдикції³. Крім того, на думку Головатого, істотний опір просуванню поняття «верховенство права» — у розумінні європейських стандартів — на авангардні позиції сучасного правничого життя в нашій країні ще й досі чиниться (як не парадоксально) саме в академічному середовищі⁴.

Як відомо, утвердження принципу верховенства права в європейському конституціоналізмі пов'язують із концепцією відомого британського правознавця А. Дайсі, який на межі XIX—XX століть обґрунтував поняття «*rule of law*», що в перекладі з англійської мови означає «верховенство права», «панування права». Основу концепції А. Дайсі щодо верховенства права складала такі положення: всі учасники правовідносин повинні керуватись у своїй поведінці чи діяльності виключно нормами права, а юридична відповідальність може наставати виключно на підставі дії норм права; всі індивідууми є рівними перед законом, що забезпечується рівністю судового захисту прав людини; судам належить вирішальна роль у визначенні та зміні правового статусу особи, а також у вирішенні конфліктів між індивідуумом і державною. Тож зрозуміло, що особливі надії щодо встановлення режиму верховенства права А. Дайсі покладав саме на діяльність судів із захисту конституційних прав особи. У першу чергу, йшлося про захист особи від свавілля держави та чинов-

¹ Головатий С. П. Верховенство права : монографія : в 3 кн. Книга 2. Верховенство права: від доктрини до принципу / С. П. Головатий. — К. : Фенікс, 2006. — С. 737.

² Новітнє вчення про тлумачення правових актів : навч. посіб. з курсу тлумачення правових актів для суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять спеціальну підготовку / В. Г. Ротань, І. Л. Самсін, А. Г. Ярема та ін. ; відп. ред., кер. авт. кол. В. Г. Ротань. — Х. : Право, 2013. — С. 587.

³ Головатий С. П. Верховенство права, або ж Правовладдя: в котре про доктринальні манівці вітчизняної науки / С. П. Головатий // Право України. — 2010. — № 4. — С. 6.

⁴ Там само.

ників¹. У своїх наукових працях український правник В. Г. Ротань також неодноразово підкреслював, що лише суди можуть запровадити принцип верховенства права в життя та реалізувати цей принцип з метою захисту прав, свобод та інтересів людини².

Проблеми принципу верховенства права досліджували провідні науковці — С. Головатий, О. Зайчук, С. Кальченко, В. Кампо, Ю. Ключковський, М. Козюбра, О. Копиленко, М. Костицький, Є. Кубко, Н. Оніщенко, М. Онішук, О. Пасенюк, В. Перепелюк, О. Руднева, С. Серьогіна, А. Стрижак, Ю. Шемчушенко, Є. Юрійчук та інші.

На думку О. Рудневої, принцип верховенства права є фундаментальним міжнародним стандартом прав людини, який окрім власної цінності є базовим орієнтиром при тлумаченні та застосуванні інших міжнародних стандартів прав людини³. Вона зазначає, що принцип верховенства права належить до «мега-принципів», стандартів прав людини найвищого ціннісного рівня. Саме належні сприйняття та реалізація принципу верховенства права є запорукою ефективного забезпечення та захисту прав і свобод людини. З іншого боку, при деформованому, нігілістичному, формальному сприйнятті цього принципу забезпечення прав і свобод людини є малоефективним, оскільки таке сприйняття зумовлює неправильне тлумачення сутності прав людини і як наслідок — хибне правозастосування. Цим і пояснюються актуальність і необхідність посиленої уваги до осмислення сутності цього міжнародного стандарту прав людини саме для сучасного етапу трансформації національної правової системи⁴.

Надзвичайно важливим надбанням цивілізації, причому не лише європейської, як інколи прийнято вважати, — зазначає М. Козюбра, — є верховенство права. У Декларації демократичних цінностей, підписаній представниками сімох найпотужніших світових демократій, воно згадується першим. «Ми віримо у верховенство права, — йдеться в ній, — яке поважає і захищає без страху й упередження права і свободи кожно-

¹ Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у 2 кн. / за заг. ред. Ю. С. Шемчученка ; [ред. кол. : Ю. С. Шемчученко (голова)]. — Кн. 2: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / відп. ред. В. Б. Авер'янов. — К. : Конус-Ю, 2008. — С. 14.

² Новітнє вчення про тлумачення правових актів : навч. посіб. з курсу тлумачення правових актів для суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять спеціальну підготовку / В. Г. Ротань, І. Л. Самсін, А. Г. Ярема та ін. ; відп. ред., кер. авт. кол. В. Г. Ротань. — Х. : Право, 2013. — 752 с.

³ Руднева О. Міжнародні стандарти прав людини та принципи верховенства права: до проблеми співвідношення правових явищ / О. Руднева // Юридична Україна. — 2012. — № 4. — С. 19.

⁴ Там само. — С. 15.

го громадянина та забезпечує основу умов, в яких людський дух має розвиватись вільно і різнобічно»¹.

Колишній Голова Конституційного Суду України А. Стрижак зазначав, що відповідно до правової позиції Конституційного Суду верховенство права — це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави свого втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а передбачає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою відображена в Конституції².

Основний ідеолог і впроваджувач принципу верховенства права в Україні С. Головатий визначає цей принцип як юридичний принцип конституційного рівня, завдяки чому він увійшов до класу основоположних принципів новітньої системи українського права³. С. Головатий схвалює думку, висловлену В. Авер'яновим, що принцип верховенства права полягає в тому, що він дозволяє відійти від суто позитивістського тлумачення права — як продукту вольових рішень вищих суб'єктів державної влади, наповнюючи це тлумачення більш гуманістичними елементами теорії природного права⁴. Принцип верховенства права і його втілення... одержують свій найбільший розвиток у правовій державі⁵.

В Україні законодавець намагався закріпити принцип верховенства права в процесуальному законодавстві. Зокрема, ст. 248⁷ Цивільного процесуального кодексу України 1963 року було регламентовано вимоги до рішення суду у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. У ч. 3 цієї статті зазначалося, що, якщо оскаржувані рішення чи дії було вчинено відповідно до закону, в межах повнова-

¹ Козюбра М. І. Права людини і верховенство права / М. І. Козюбра // Право України. — 2010. — № 2. — С. 24.

² Стрижак А. А. Верховенство права і конституційне судочинство в Україні / А. А. Стрижак // Право України. — 2010. — № 3. — С. 62.

³ Головатий С. П. Верховенство права, або ж Правовладдя: в котре про доктринальні манівці вітчизняної науки / С. П. Головатий // Право України. — 2010. — № 4. — С. 6.

⁴ Там само.

⁵ Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : монографія : у 2 кн. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.] ; відп. ред. Н. М. Оніщенко. — 2008. — Кн. 1. Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії. — 344 с.

жень органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадової або службової особи і права, свободи чи законні інтереси заявника не було порушено, суд постановляє рішення про відмову в задоволенні скарги¹.

Аналіз цієї норми свідчить, що з метою перевірки правомірності оскаржуваного рішення, дії або бездіяльності суб'єктів владних повноважень суду необхідно було з'ясувати не тільки те, чи їх вчинили відповідно до закону та в межах повноважень, а й чи не були порушені цими діями або бездіяльністю права, свободи або законні інтереси заявника. Застосовуючи метод тлумачення від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, отримуємо висновок, що рішення, дії або бездіяльність можуть відповідати закону і бути вчинені в межах повноважень суб'єктом владних повноважень, але якщо вони порушують права, свободи чи законні інтереси заявника, то такі рішення, дії або бездіяльність є неправомірними.

Вважаємо, що досліджуваною процесуальною нормою законодавець уже заклав підвалини принципу верховенства права, який мали застосовувати суди ще до створення адміністративної юстиції в Україні.

Уперше на законодавчому рівні принцип верховенства права в Україні визначено у ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України, з якої випливає, що: 1) суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; 2) суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини; 3) звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується; 4) забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Цими нормами законодавець зробив можливим застосовування принципу верховенства права саме адміністративними судами при розв'язанні публічно-правових спорів, чим не тільки на конституційному, а й на законодавчому рівні всю відповідальність за реалізацію цього принципу в українському суспільстві поклав на адміністративні суди.

Нормативне визначення поняття принципу верховенства права і його сутності, на наш погляд, найбільш адекватно дано ч. 1 зазначеної норми: за принципом верховенства права людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями. «Принцип верховенства права є сукупністю засад, положень та ідей-вимог, що ґрунтуються на природних правах особи та її автономії стосовно держави. Ці вимоги мають втілю-

¹ Цивільний процесуальний кодекс України 1963 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua/index.php>.

ватися у діяльності всіх гілок влади. Але останнє слово завжди залишається за судовою владою»¹.

Інші норми вказаної статті мають більш позитивістський характер, чим обмежують сферу впливу цього принципу. Відомо, що доктринально найбільш різнобічне тлумачення принципу верховенства права містять рішення Європейського суду з прав людини, який діє на основі Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. У преамбулі цієї Конвенції верховенство права визначається як принцип, що об'єднує країни-учасниці Ради Європи. У своїх рішеннях Суд постійно звертається до принципу верховенства права і, вважаючи його одним з основоположних принципів функціонування країн-учасниць, надає йому тлумачення при вирішенні справ².

Однак, на наш погляд, необхідно мати на увазі, що у разі застосування Судом принципу верховенства права при розв'язанні конфлікту і зазначення про це у рішенні останнє набирає позитивістської форми як зовні, так і по суті, оскільки рішення Європейського суду з прав людини є джерелом права у правовій системі України (ст. 17 Закону України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»). Звідси, вважаємо, і судовий висновок на основі застосування принципу верховенства права набуває позитивістського характеру. Такого ж характеру набуває цей висновок у результаті імплементації його у національне законодавство. Тому в подальшому застосування цих висновків уже не є застосуванням принципу верховенства права, оскільки ці висновки є вже нормативними³.

Широта змісту принципу верховенства права, регулювання цим принципом відносин, що перебувають у центрі суспільного і державного устрою, на думку В. Г. Ротаня, виключають беззастережне застосування цього принципу, змушують визнати, що його зміст поєднує правові норми (нормативний регулятор) і декларації конституцієдавця про його соціальні, політичні, економічні та інші наміри. Це надзвичайно ускладнює тлумачення і застосування принципу верховенства права⁴. У понятті

¹ Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. для юрид. ф-тів та юрид. клінік / за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К. : Конус-Ю, 2006. — С. 25.

² Там само.

³ Смокович М. І. Принцип верховенства права: застосування під час розв'язання виборчих спорів / М. І. Смокович // Вісник Вишого адміністративного суду України. — 2013. — № 1. — С. 26—33.

⁴ Новітнє вчення про тлумачення правових актів : навч. посіб. з курсу тлумачення правових актів для суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять спеціальну підготовку / В. Г. Ротань, І. Л. Самсін, А. Г. Ярема та ін. ; відп. ред., кер. авт. кол. В. Г. Ротань, — Х. : Право, 2013. — С. 583.

верховенства права, — констатує М. І. Козюбра, — переплітаються наукова істина і цінності добра та справедливості, правові ідеї та правові почуття, досягнення науки та здоровий глузд¹.

Позитивістська абсолютизація закону («закон є закон», «наказ є наказ»), на переконання Г. Радбруха, призвела до ототожнення права і сили, обеззброїла всіх (включаючи юристів) перед злочинними і свавільними законами. Водночас, народ не зобов'язаний підкорятися несправедливим свавільним законам, а юристи повинні знаходити в собі мужність визнавати такі закони неправовими. Адже існують правові принципи більш авторитетні, ніж будь-які юридичні приписи, «надзаконне право» — це природне право, біблейські принципи, а Богові слід підкорятися більше, ніж людині, саме Богові належить вирішальний голос². На наш погляд, таким висновком німецький вчений Г. Радбрух визначив найвищим регулятором суспільних відносин природне право, яким і є верховенство права.

Отже, застосування принципу верховенства права має місце завжди, у тому числі й у разі коли людина, її права та свободи не визнаються найвищими цінностями в державі. Тобто, на нашу думку, принцип верховенства права не є нормативним явищем, хоча він присутній, навіть якщо відносини не унормовані, та має пріоритет над усіма нормативними актами (документами), навіть якщо норми цих актів стали результатом застосування цього принципу на практиці (законодавчій, судовій).

Водночас, цей принцип не передбачає готових рецептів, а лише способи дослідження конкретних життєвих обставин і підходи до оцінки та тлумачення приписів закону³.

Як підсумок принцип верховенства права наскрізь пронизує міжнародні стандарти, які є регулятором виборчих відносин та виборчих процедур. Тобто незалежно від своєї сутності кожен міжнародний стандарт, у тому числі й з окресленої проблематики, контролюється принципом верховенства права: ці два правових явища не є відокремленими одне від одного: навпаки, принцип верховенства права завжди доповнює міжнародний стандарт, чим дозволяє цей стандарт ще більше

¹ Козюбра М. І. Права і свободи людини і громадянина в умовах становлення правової держави в Україні / М. І. Козюбра // Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Наукова думка, 2007. — С. 20.

² Радбрух Г. Законне неправо та надзаконне право / Г. Радбрух ; пер. з нім. // Проблеми філософії права. — 2004. — Т. II. — С. 83—94.

³ Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : у 2 кн. / за заг. ред. Ю. С. Шемчученка ; [ред. кол. : Ю. С. Шемчученко (голова)]. — Кн. 2 : Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / відп. ред. В. Б. Авер'янов. — К. : Конус-Ю, 2008. — С. 115.

удосконалити, уніфікувати та розвивати в бік покращення захисту прав людини¹.

Аналіз практики Європейського Суду з прав людини, як зазначає С. П. Головатий, дає підстави для такого висновку: «Верховенство права саме собою є досить складним поняттям. Ця його складність не дала можливості багатьом поколінням юристів здобути успіх у численних спробах дати чітке визначення цього поняття. Практика Суду достеменно доводить, що спроба дати чітке і вичерпне визначення цього поняття у світлі положень Конвенції неодмінно зазнає невдачі, оскільки сама Конвенція, за визначенням Суду, — це «живий документ»... Отже, як свідчить практика Суду, для нього легшим виявилось вказати на ті важливі моменти (елементи), які становлять саму сутність верховенства права, аніж сформулювати конкретне і — що надзвичайно важливо — вичерпне його визначення»².

З огляду на це на сьогодні віднайти уніфіковане поняття принципу верховенства права неможливо, оскільки будь-які визначені поняття чи дефініції мають межі, яких принцип верховенства права апіорі не може мати.

Принцип верховенства права має важливе значення для судової влади. Як принцип судочинства він визначає спрямованість судочинства на досягнення справедливості. Справедливим повинен бути як судовий процес, так і результат судочинства³. Абсолютно несправедливе право, — зазначав Г. Радбрух, є неправом, оскільки право (включаючи позитивне) за своєю сутністю покликане слугувати справедливості⁴. Право не існує в готовому вигляді у законі, з якого його можна безпосередньо отримати, — вказував С. Максимов⁵. Сліпе слідування букві закону робить судовий розгляд спору і його результат законним, але не правосудним⁶.

¹ Смокович М. І. Принцип верховенства права: застосування під час розв'язання виборчих спорів / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 1. — С. 26—33.

² Головатий С. П. Верховенство права : монографія : у 3 кн. — Книга 3. Верховенство права: український досвід / С. П. Головатий. — К. : Фенікс, 2006. — С. 1215—1216.

³ Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. для юрид. ф-тів та юрид. клінік ; за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К. : Конус-Ю, 2006. — С. 25.

⁴ Радбрух Г. Законне неправо та надзаконне право / Г. Радбрух ; пер. з нім. // Проблеми філософії права. — 2004. — Т. II. — С. 83—94.

⁵ Максимов С. И. Правовая реальность: опыт философского осмысления / С. И. Максимов. — Х., 2002. — С. 186.

⁶ Правосуддя: філософське та теоретичне осмислення : колективна монографія / А. М. Бернюков, В. С. Бігун, Ю. П. Лобода, Б. В. Малишев, С. П. Погребняк, С. П. Рабінович, В. С. Смородинський, О. В. Стівпа ; відп. ред. В. С. Бігун. — К., 2009. — С. 245.

Особливості застосування принципу верховенства права зумовлюються його найвищою юридичною силою і специфікою його змісту, вважає В. Г. Ротань, крім того він зазначає, що цей принцип, який має найвищу юридичну силу, стоїть над законами і навіть над правовими нормами, встановленими Конституцією України. Водночас, підміна законодавчого і конституційного регулювання суспільних відносин їх регулюванням за допомогою принципу верховенства права знизило б рівень правової визначеності до показника, що має бути визнаний неприйнятним. Оскільки принцип верховенства права охоплює і принцип правової визначеності, то підміна конституційного і законодавчого регулювання суспільних відносин їх регулюванням за принципом верховенства права увійшла б у суперечність із самим принципом¹. Принцип верховенства права є базовим принципом у міжнародних стандартах, для яких характерні властивості та природа принципу верховенства права.

Зміст принципу верховенства права, констатує В. Г. Ротань, є широким і охоплює низку засад. Кожна із засад є принципом за своєю сутністю, тобто не тільки правовою нормою, а й декларацією конституцієдавця, що нормативно закріпив принцип верховенства права, про його соціальні, політичні та інші наміри. Цей науковець пише, що межа між цими складовими змісту верховенства права визначається за допомогою такого критерію, як соціальний контекст — готовність суспільних відносин керуватися цим принципом (засадою, що входить до змісту верховенства права) як їх нормативним регулятором. Тому застосування принципу верховенства права кожного разу потребує аргументації, наведення мотивів, з яких суд дійшов висновку, що у відповідній частині принцип верховенства права повинен розглядатись стосовно відносин, що є предметом судового розгляду, як нормативний регулятор, а не як декларація².

Принцип верховенства права як регулятор суспільних відносин усе частіше застосовують адміністративні суди при розв'язанні публічно-правових спорів; не є винятком і спори, які виникали під час виборів народних депутатів України 2012 року.

Центральна виборча комісія прийняла постанову від 5 листопада 2012 року № 1931 «Про неможливість достовірного встановлення підсумків голосування та результатів виборів народних депутатів України

¹ План-конспект лекцій з методології тлумачення нормативно-правових актів для суддів судів України / за ред. І. Л. Самсіна і В. Г. Ротаня. — К. — Севастополь, 2011. — С. 116.

² Новітнє вчення про тлумачення правових актів : навч. посіб. з курсу тлумачення правових актів для суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять спеціальну підготовку / В. Г. Ротань, І. Л. Самсін, А. Г. Ярема та ін. ; відп. ред., кер. авт. кол. В. Г. Ротань, — Х. : Право, 2013. — С. 583.

28 жовтня 2012 року в одномандатних виборчих округах № 94, 132, 194, 197 та 223»¹, яка у листопаді 2012 року неодноразово була предметом судового розгляду адміністративними судами.

Останніми було встановлено, що ЦВК за результатами розгляду та опрацювання відповідної виборчої документації, а також фактів, викладених у зверненнях, поданих до неї, дійшла висновку про неможливість достовірно встановити підсумки голосування та результати виборів у вказаних одномандатних виборчих округах.

У зв'язку з цим ЦВК, керуючись принципом верховенства права, прийняла рішення, яким визнано неможливість достовірного встановлення підсумків голосування та результатів виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року в згаданих одномандатних виборчих округах і необхідність проведення повторних виборів народних депутатів України в цих округах, а також вирішено звернутися до Верховної Ради України щодо необхідності прийняття нею рішення стосовно проведення повторних виборів народних депутатів України в цих одномандатних виборчих округах.

Визначальним для розв'язання цих спорів було питання щодо визначення повноважень ЦВК для прийняття рішення про проведення повторних виборів народних депутатів в одномандатному окрузі у зв'язку з неможливістю встановлення підсумків голосування та результатів виборів.

Підтверджуючи правомірність постанови ЦВК, Вищий адміністративний суд України виходив з того, що у ЦВК були всі підстави зазначити неможливість достовірного встановлення результатів волевиявлення виборців у частині обрання народних депутатів України в одномандатних виборчих округах у зв'язку з порушеннями принципів виборчого права, встановлених статтями 38, 71, 103 Конституції України, та засад виборчого процесу, визначених, у тому числі, статтями 3, 6 Закону України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI «Про вибори народних депутатів України».

Системний аналіз правового обґрунтування ЦВК підстав прийняття оскаржуваної постанови вказував на те, що ЦВК, з урахуванням ситуації, яка склалася у цих одномандатних виборчих округах, керуючись ст. 8 Конституції України, застосувала принцип верховенства права, який на законодавчому рівні закріплений у положеннях ст. 8 КАС України.

Тобто виникла проблема: чи може суб'єкт владних повноважень (не суд) застосувати цей принцип у своїй діяльності².

Вищий адміністративний суд України, розглядаючи такі справи як суд апеляційної інстанції, у своїх рішеннях вказав, що принцип верхо-

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard>.

² Ухвала Вишого адміністративного суду України від 10 листопада 2012 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 27405097.

венства права в обов'язковому порядку застосовують адміністративні суди при виконанні завдань адміністративного судочинства щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій. Отже, адміністративні суди перевіряють владну діяльність на відповідність принципу верховенства права.

Комплексний аналіз зазначеного правового явища вказує на те, що, оскільки діяльність суб'єктів владних повноважень перевіряється на дотримання принципу верховенства права, то із застосуванням методу тлумачення від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, формується правовий припис про те, що і суб'єкти владних повноважень у своїй владній діяльності мають застосовувати принцип верховенства права, гарантований ст. 8 Конституції України, у тому числі в умовах відсутності законодавства, що чітко регулює порядок здійснення адміністративних проваджень, як у цьому разі — у виборчих процедурах.

З огляду на вищенаведені правові положення національного законодавства та встановлені у справі обставини Вищий адміністративний суд України вказав, що ЦВК має повноваження для застосування у своїй діяльності принципу верховенства права.

На наш погляд, такий висновок Вищого адміністративного суду України не є новелою для науковців і суб'єктів законодавчої ініціативи, які займаються реалізацією і впровадженням принципу верховенства права в українській доктрині та практиці. Якщо зважити на проекти Адміністративно-процедурного кодексу України, яким буде регулюватися адміністративно-процедурна діяльність суб'єктів владних повноважень, то в них уже містяться норми, якими визначено, що у своїй діяльності ці суб'єкти мають повноваження застосовувати принцип верховенства права.

На сьогодні такий висновок суду в наукових колах називають сміливим, ставлячись до нього дещо скептично, оскільки науковці вважають, що в даному разі порушуються приписи ч. 2 ст. 19 Конституції України, за якою всі суб'єкти владних повноважень повинні діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Але ж принцип верховенства права також закріплений і в ст. 8 Конституції України, тобто, керуючись цією нормою, ЦВК діяла відповідно до вимог Конституції України. З цього виходив і Вищий адміністративний суд України при перевірці правомірності прийнятої постанови ЦВК, дійшовши висновку, що суб'єкти владних повноважень мають повноваження щодо застосування принципу верховенства права у своїй діяльності і це відповідає Конституції України. Крім того відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України від 30 червня 2004 року № 1932-IV «Про Центральну виборчу комісію» комісія будує свою діяльність на

принципах верховенства права, законності, незалежності, об'єктивності, компетентності, професійності, колегіальності розгляду і вирішення питань, обґрунтованості прийнятих рішень, відкритості і публічності.

Другим важливим елементом перевірки правомірності постанови ЦВК, прийнятої із застосуванням принципу верховенства права, є те, що виборчим законодавством не врегульована діяльність ЦВК у разі неможливості встановлення достовірності результатів виборів у виборчих округах. У цьому разі ЦВК застосувала принцип верховенства права як інструментарій розв'язання спірних відносин, не врегульованих виборчим законодавством. Тобто проявом регулятивної ролі принципу верховенства права, що обумовлює його застосування судами, є заповнення цим принципом усіх прогалин у законодавстві, які не заповнюються прямим застосуванням чинних нормативно-правових положень, застосуванням законодавчих принципів і застосуванням закону за аналогією¹.

Однак, на наш погляд, такий підхід завжди вважатиметься свавіллям для суб'єктів владних повноважень, якщо він не буде спрямований на захист прав та свобод людини і громадянина².

Тому ключовим елементом у досліджуваному випадку є те, що ЦВК, застосовуючи принцип верховенства права як інструментарій для розв'язання спірних відносин, діяла з метою захисту виборчих прав громадян України. Тобто основним у застосуванні принципу верховенства права є його спрямованість на захист прав та свобод людини.

Саме з цих міркувань і виходив Вищий адміністративний суд України при розгляді справ, у яких суб'єкти виборчого процесу виборів народних депутатів України 2012 року оскаржували постанову ЦВК від 5 листопада 2012 року № 1931³.

Наведений приклад із судової практики є одним із неklasичних випадків застосування принципу верховенства права адміністративними судами при розгляді виборчих спорів. Правилам застосування принципу верховенства права необхідно навчати суддів та інших суб'єктів правозастосування. Однак це завдання є складним, оскільки в Україні немає однакового, точніше правильного, розуміння цього принципу, що також ускладнює його застосування в судовій практиці.

У розвиток ст. 8 Конституції України, положень ст. 8 КАС України Пленум Вищого адміністративного суду України в абзацах четвертому та п'ятому п. 1 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміні-

¹ План-конспект лекцій з методології тлумачення нормативно-правових актів для суддів судів України / за ред. І. Л. Самсіна і В. Г. Ротаня. — К. — Севастополь, 2011. — С. 120.

² Смокович М. І. Принцип верховенства права: застосування під час розв'язання виборчих спорів / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 1. — С. 26—33.

³ Там само.

стративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» роз'яснив: «Відповідно до положень статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди повинні застосовувати практику Європейського суду з прав людини як джерело права та враховувати положення частини другої статті 8 КАС України щодо застосування принципу верховенства права.

При визначенні правомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень під час розгляду виборчих спорів суди повинні враховувати, що ці суб'єкти також можуть застосовувати цей принцип у своїй діяльності»¹. Зазначені норми «м'якого» права, які мають рекомендаційний характер, у поєднанні з нормами Конституції України, на наш погляд, мають однакову юридичну силу з конституційними нормами та підлягають обов'язковому застосуванню судами при розгляді виборчих конфліктів, оскільки ці норми є своєрідним додатком до ст. 8 Конституції України, яка захищає норми «м'якого» права.

Принцип верховенства права застосовується і з метою виявити зміст нечітких законодавчих положень². Дотримання принципу юридичної визначеності є істотно важливим для довіри до судової системи та верховенства права³. Принцип верховенства права вимагає чіткості і зрозумілості, відсутності суперечностей між положеннями актів законодавства⁴. Принцип верховенства права, закріплений у ч. 1 ст. 8 Конституції України, стверджує В. Г. Ротань, це універсальний засіб забезпечення цивілізованих результатів тлумачення і застосування не тільки Конституції, а й усіх інших нормативно-правових актів України. Відтепер жодне положення Конституції України чи будь-якого іншого нормативно-правового акта в кінцевому рахунку не може бути витлумачено всупереч природі людини як розумної істоти, яка Богом наділена моральними почуттями⁵.

¹ Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 111—133.

² План-конспект лекцій з методології тлумачення нормативно-правових актів для суддів судів України / за ред. І. Л. Самсіна і В. Г. Ротаня. — К. — Севастополь, 2011. — С. 120.

³ The Council of Europe and the Rule of Law — An Overview, CM (2008)170, 21 November 2008, p. 51.

⁴ План-конспект лекцій з методології тлумачення нормативно-правових актів для суддів судів України / за ред. І. Л. Самсіна і В. Г. Ротаня. — К. — Севастополь, 2011. — С. 127.

⁵ Новітнє вчення про тлумачення правових актів : навч. посіб. з курсу тлумачення правових актів для суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять спеціальну підготовку / В. Г. Ротань, І. Л. Самсін, А. Г. Ярема та ін. ; відп. ред., кер. авт. кол. В. Г. Ротань. — Х. : Право, 2013. — С. 588.

Внаслідок закріплення в Конституції України принципу верховенства права з'являється можливість послідовного захисту судами природних прав людини та застосування при здійсненні правосуддя тих засад, що входять до змісту цього принципу, як нормативних положень вищої юридичної сили. Унаслідок цього категоричне твердження, що будь-який акт позитивного права, в тому числі і Конституція України, не є джерелом прав і свобод людини...¹, втрачає сенс, оскільки природні права і свободи в Україні набули формально-юридичного значення саме через Конституцію України, яка як нормативно-правовий акт у правозастосовному аспекті і стала джерелом прав і свобод людини².

Системний аналіз спектра наукових суджень і висновків судів, їх синтез дають підстави для висновку, що принцип верховенства права в судовій практиці може діяти в багатьох аспектах: врегульовує правовідносини, допомагає тлумачити норми права, забезпечує юридичну (правову) визначеність, забороняє свавілля влади, забезпечує доступ до судочинства, що здійснюється незалежним і безстороннім судом, охороняє права людини, забороняє дискримінацію тощо.

З моменту започаткування адміністративного судочинства в Україні принцип верховенства адміністративні суди все частіше застосовують при вирішенні публічно-правових спорів. Готовність суддів поміняти парадигму застосування принципу верховенства закону на парадигму застосування принципу верховенства права є задачею великої складності. Тим більше, за відсутності єдиного наукового розуміння та визначення поняття принципу верховенства права, в тому числі й у судовій практиці. Палкий прихильник принципу верховенства права в Україні С. П. Головатий зазначав, що це — глобальна проблема судової системи... «Суддя — той, хто виходить за межі фактів, іде за принципом справедливості»³. Однак таке твердження, на думку В. Г. Ротаня, є занадто радикальним. Тому необхідно вести пошук прийнятного розуміння проблеми змісту принципу верховенства права та його застосування судами⁴.

Під час проведення конференцій, семінарів, навчання із суддями тощо все частіше постає питання можливого застосування принципу верховенства права у розв'язанні виборчих конфліктів. При підготовці

¹ Головатий С. П. Верховенство права : монографія : у 3 кн. — Книга 3. Верховенство права: український досвід / С. П. Головатий. — К. : Фенікс, 2006.

² Новітнє вчення про тлумачення правових актів : навч. посіб. з курсу тлумачення правових актів для суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять спеціальну підготовку / В. Г. Ротань, І. Л. Самсін, А. Г. Ярема та ін. ; відп. ред., кер. авт. кол. В. Г. Ротань. — Х. : Право, 2013. — С. 589.

³ Там само. — С. 618.

⁴ Там само. — С. 618.

суддів адміністративних судів до розгляду виборчих спорів на виборах народних депутатів 2012 року обов'язково одна із сесій на семінарських заняттях була присвячена вивченню практики Європейського суду з прав людини та застосуванню принципу верховенства права. Водночас, судова практика розгляду цих спорів свідчить про інше: цей принцип застосовувався Вищим адміністративним судом України лише при розгляді справ щодо оскарження постанови Центральної виборчої комісії від 5 листопада 2012 року № 1931 «Про неможливість достовірного встановлення підсумків голосування та результатів виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року в одномандатних виборчих округах № 94, 132, 194, 197 та 223». На вершині піраміди в системі адміністративних судів — Вищий адміністративний суд України, який здатен забезпечити запровадження принципу верховенства права в практику розгляду виборчих спорів, на що вказує постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 1 листопада 2013 року № 15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом», в якій роз'яснення щодо застосування принципу верховенства права містяться в п. 1, де йдеться про законодавство, що регламентує процедуру розгляду виборчих спорів. Однак це не означає, що принцип верховенства права можна застосовувати лише як регулятор відносин — суди зобов'язані його застосовувати в усіх його аспектах.

Місія із спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ жодних зауважень з приводу незастосування цього принципу при розгляді виборчих спорів не зробила, що може свідчити про те, що у судів не було необхідності його застосовувати.

3.5. Висновки

Один із способів розв'язання юридичних колізій, особливо між нормами, що мають однакову юридичну силу, це прийняття Верховною Радою України закону про нормативно-правові акти, в якому необхідно визначити пріоритети у юридичних колізіях норм, що містяться в актах однакової юридичної сили. Цим законодавчим актом необхідно також урегулювати та удосконалити ієрархію національного законодавства за юридичною силою нормативно-правових актів.

Органи правотворення, суд та юридичні наукові установи повинні тісно співпрацювати, що дозволить підняти на відповідний рівень якість прийняття законів та інших нормативно-правових актів. Наприклад, у разі неоднакового застосування судами однієї й тієї самої норми права та неоднакового її розуміння іншими правозастосовними суб'єктами нормотворчий орган повинен внести зміни до такої норми для уточнення її внутрішнього змісту та сутності. Законодавець повинен вивчати пра-

вові теорії, наукові висновки, судову практику з метою дотримання балансу між наукою, практикою та нормотворенням.

Методологія тлумачення норм права — це наука про вивчення принципів, методів та інструментарію стосовно визначення змісту і сутності волевиявлення нормотворця, відображеного в нормі права, а також про вивчення історії та розвитку цих принципів, методів та інструментарію.

Найбільш практичними видаються такі методи тлумачення нормативно-правових актів на предмет подолання в них колізій: 1) за допомогою висновку від протилежного (*a contrario*); 2) за допомогою висновку від попереднього правового явища до наступного, і навпаки; 3) за допомогою висновку ступеня (*a fortiori*).

Принцип верховенства права можуть застосовувати не тільки суди, а й інші суб'єкти владних повноважень при виконанні своїх функцій, але лише для захисту прав та свобод людини.

Віднайти уніфіковане розуміння принципу верховенства права вбачається неможливим, оскільки будь-які визначені поняття чи дефініції мають межі, яких принцип верховенства права апіорі не може мати.

Кожен міжнародний стандарт, у тому числі й з окресленої проблематики, контролюється принципом верховенства права: ці два правових явища не є відокремленими — навпаки, принцип верховенства права завжди доповнює міжнародний стандарт, чим дає можливість цей стандарт ще більше удосконалювати, уніфікувати і розвивати у бік покращення захисту прав людини.

Українська доктрина повинна віднайти підхід до запровадження єдиного правильного розуміння всіма суб'єктами правовідносин принципу верховенства права, який буде втілений у практику. У даному разі, як і завжди, практика не може випереджати наукову теорію, оскільки протилежне свідчить про відсутність такої теорії.

Адміністративні суди застосовують принцип верховенства права при розгляді виборчих спорів, тобто здатні забезпечити належний судовий захист виборчих прав громадян.

Розділ 4

КАТЕГОРІЯ ВИБОРЧОГО СПОРУ

4.1. Дефініція виборчого спору та критерії його відмежування від суміжних правовідносин

Конституція України у статтях 69—71 проголосила принцип народо-владдя і природне право кожного громадянина України на управління державою, визнаючи вибори та референдум найважливішим інститутом демократії, основною формою безпосереднього волевиявлення волі народу і здійснення ним влади¹.

Україна є демократичною, правовою, унітарною державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права; носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування².

Як неодноразово зазначалося, найефективнішим забезпеченням реалізації природного права громадян на будь-яких виборах чи референдумі є судовий захист цього права адміністративними судами.

За приписами п. 6 ч. 2 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічні правові спори, зокрема на спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, прийнято називати виборчими спорами. У преамбулі постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 1 листопада 2013 року № 15

¹ Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Єзеров, Д. С. Терлецький. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — С. 168.

² Рішення Конституційного Суду України від 29 травня 2013 року № 2-рп/2013 (справа № 1-11/2013) // Офіційний вісник України. — 2013. — № 44 (21.06.2013). — Ст. 1582.

«Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» вказано, що точне і неухильне додержання адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом (далі також — виборчий спір, виборча справа), є неодмінною умовою їх правильного, справедливого та своєчасного вирішення¹. Тобто названо ці спори виборчими.

Дефініція виборчого спору була і є об'єктом наукового дослідження. Цим питанням займалися М. В. Жушман, В. П. Іщенко, С. В. Кальченко, Ю. Б. Ключковський, М. І. Мельник, М. І. Ставнійчук та інші.

Науковець у галузі конституційного права В. П. Іщенко так визначає поняття виборчого спору: «Виборчий спір — це розбіжності, пов'язані з порушенням виборчих прав громадян при проведенні виборів до державних та місцевих органів влади, а також при проведенні референдумів, які вирішуються в адміністративному або судовому порядку»². Ю. А. Попова визначає виборчий спір як «правові конфлікти, які виникають між суб'єктами виборчих правовідносин у зв'язку з порушенням виборчих прав заявника і які підлягають розгляду в адміністративному або судовому порядку»³. Вважаємо, що виборчий спір — це правовий конфлікт, який розв'язується в судовому або адміністративному порядку, якщо на це немає заборони, за зверненням спеціально установлених законодавством суб'єктів та 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 порушення⁴.

Пленум Вищого адміністративного суду України у постанові від 1 листопада 2013 року дав таке роз'яснення: «Пунктом 6 частини другої статті 17 КАС України встановлено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом.

¹ Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 111—133.

² Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учеб. для вузов / С. А. Авакьян, Л. Г. Алехичева, В. В. Альхименко и др. ; отв. ред. А. В. Иванченко. — М. : НОРМА, 1999. — С. 856.

³ Попова Ю. А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений (теоретические проблемы) / Ю. А. Попова. — Краснодар : КГАУ, 2001. — С. 247.

⁴ Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. І. Смокович. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — 304 с.

Слід урахувувати, що положеннями цієї норми визначено основні складові виборчого спору, за якими спір повинен виникнути під час виборчого процесу, а правовідносини, в яких виник цей спір, повинні бути пов'язані з виборчим процесом»¹.

Однією з проблем, з якою зіткнулися адміністративні суди при виконанні своїх завдань щодо захисту прав та інтересів суб'єктів виборчого процесу та процесу референдуму, є проблема визначення правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, зокрема щодо того, чи можуть правовідносини, які виникли до початку або після завершення виборчого процесу чи процесу референдуму, бути пов'язаними з цими процесами. Вирішення цього питання полягає у правильному визначенні юрисдикції адміністративних судів, підсудності виборчого спору і того, чи необхідно цей спір розглядати за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України.

Юрисдикція — це встановлена законом чи іншим нормативним актом сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і розглядати справи про правопорушення, тобто давати оцінку діям суб'єкта права з точки зору їх правомірності чи неправомірності. Юрисдикція визначається залежно від виду і характеру справ, їх територіальної належності та від осіб, які беруть участь у розгляді справи. Спеціальними органами юрисдикції є суди — загальні, які діляться на спеціалізовані².

Юрисдикція суду — це компетенція однієї структури (ланки) судів щодо розгляду справ певного виду або категорії спорів. Зокрема, адміністративна юрисдикція — це компетенція адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ (справ адміністративної юрисдикції). Отже, коли йдеться про юрисдикцію суду, то мається на увазі одна зі складових компетенції, повноважень суду щодо розгляду справи³.

Визначенню судової юрисдикції присвячені праці відомих науковців В. Д. Бринцева, І. П. Голосніченка, І. Б. Коліушка, Р. О. Куйбіди, Н. Р. Нижник, О. М. Пасенюка, Ю. М. Старилова, В. С. Стефанюка, С. Г. Штогуна та інших.

Проблематикою визначення юрисдикції суб'єктів владних повноважень, судів і поширення її на спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, займалися науковці В. С. Галайчук, М. В. Жушман, В. П. Іщенко, С. В. Кальченко, Ю. Б. Ключковський, Р. О. Куйбіда, М. І. Мельник, О. М. Пасенюк, В. Г. Перепелюк, Ю. А. Попова,

¹ Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 111—133.

² Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. І. Смокович. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — 304 с.

³ Там само. — С. 117.

М. І. Ставніичук та інші. У своїх працях вони в основному досліджували питання юрисдикції судів та інших органів щодо розв'язання виборчих конфліктів.

Мета цього підрозділу висвітлити проблемні питання визначення правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, в яких виникають спори стосовно цих процесів, а також щодо визначення юрисдикції адміністративних судів, зокрема стосовно поширення цієї юрисдикції на спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом. На основі теоретичних і практичних підходів довести, що «пов'язаність» правовідносин з виборчим процесом і процесом референдуму є однією зі складових виборчого спору та підставою їх розгляду за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, та визначити характерні пріоритети судової практики з досліджуваного питання.

4.1.1. Виборчий процес як складова виборчого спору

Ключовим у дефініції виборчого спору є те, що цей спір виникає під час виборчого процесу. Демократичний виборчий процес — це частина політичного процесу і режиму, встановленого в країні. Цей процес безпосередньо пов'язаний із загальними умовами розвитку інститутів демократії, які утворюють соціально-політичну і соціокультурну інфраструктуру реалізації виборчих прав громадян¹. На нашу думку, виборчий процес — це здійснення суб'єктами виборчого процесу виборчих процедур щодо підготовки та проведення відповідних виборів у строки, передбачені законодавством, які починаються у законодавчо визначений строк і закінчуються офіційним оприлюдненням результатів виборів, або через законодавчо встановлений строк після цього оприлюднення. Таке визначення вказаного поняття стосується виборчих процесів усіх виборів, які відбуваються в Україні².

Незважаючи на чітке, як ми вважаємо, врегулювання визначення початку та закінчення виборчого процесу Законом про парламентські вибори, на практиці трапляються випадки коли виникають певні складнощі з цього приводу.

Наприклад, виборчий процес виборів народних депутатів України 2007 року починався тричі. Перший — 2 квітня 2007 року — в день при-

¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учеб. для вузов ; отв. ред. — доктор юрид. наук А. В. Иванченко. — М. : НОРМА, 1999. — С. 259.

² Смокович М. І. Вибори до Верховної Ради України: проблеми визначення виборчого спору / М. І.Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2012. — № 2. — С. 4.

пинення Указом Президента України від 2 квітня 2007 року № 264/2007 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» таких повноважень і призначення позачергових виборів до Верховної Ради України на 27 травня 2007 року. Цей Указ був визнаний таким, що втратив чинність, згідно з Указом Президента України від 26 квітня 2007 року № 355/2007 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів». Цим же Указом позачергові вибори народних депутатів України були призначені на 24 червня 2007 року. Отже, виходячи з положень ст. 16 Закону про парламентські вибори другий виборчий процес позачергових виборів почався з 26 квітня 2007 року. Згідно з указами Президента України від 25 травня 2007 року № 476/2007, від 31 травня 2007 року № 480/2007 та від 1 червня 2007 року № 482 дія ст. 2 Указу Президента України від 26 квітня 2007 року № 355/2007 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України V скликання зупинялась на 29, 30, 31 травня та 1 червня 2007 року. Ці укази про зупинення Президент України видав, щоб надати можливість Верховній Раді України прийняти відповідні закони щодо проведення парламентських виборів. Таким зупиненням окремих положень цього Указу виборчий процес не зупинявся. Хоча Президент України Указом від 5 червня 2007 року № 496/2007 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України» серед низки своїх указів визнав таким, що втратив чинність, Указ від 26 квітня 2007 року № 355/2007 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів». Чим фактично перервав виборчий процес виборів народних депутатів України, які мали відбутися 24 червня 2007 року.

Третій виборчий процес виборів, призначених Указом Президента України від 5 червня 2007 року № 497/2007 «Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у зв'язку з неповноважністю Верховної Ради України та достроковим припиненням її повноважень» на 30 вересня 2007 року, розпочався 2 серпня 2007 року. В кожному з цих виборчих процесів адміністративними судами розглядалися виборчі справи за особливостями розгляду цих спорів. Хоч у зв'язку з швидким прийняттям Президентом України згаданих указів визначити початок виборчого процесу було складно¹.

Пленум ВАСУ у постанові від 1 листопада 2013 року № 15 роз'яснив, що під виборчим процесом треба розуміти здійснення суб'єктами виборчого процесу виборчих процедур щодо підготовки та проведен-

¹ Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. І. Смокович. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — С. 103—104.

ня у строки, передбачені законодавством, відповідних виборів, які починаються у законодавчо визначений термін і закінчуються офіційним оприлюдненням результатів виборів (вибори Президента України) або через законодавчо встановлений строк після цього оприлюднення (ст. 11 Закону № 4061-VI, ст. 11 Закону № 474-XIV, ст. 11 Закону № 2487-VI)¹.

У дослідженні для прикладу розглянемо виборчий процес виборів народних депутатів. Частиною 1 ст. 11 Закону України про вибори народних депутатів України встановлено, що виборчий процес — це здійснення суб'єктами, визначеними ст. 12 цього Закону, виборчих процедур, передбачених цим Законом².

У практиці найважливішим у виборчому процесі є визначення його строкових меж, тобто його початку і завершення.

Відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону про вибори процес чергових виборів народних депутатів розпочинається за дев'яносто днів до дня голосування³.

Частина 7 ст. 11 Закону про вибори встановлює, що виборчий процес завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів депутатів⁴. За цією нормою вихідною датою для визначення дня завершення виборчого процесу є день офіційного оприлюднення ЦВК результатів виборів народних депутатів.

Офіційне оприлюднення результатів виборів народних депутатів регламентується ст. 100 Закону про вибори. Із ч. 1 цієї статті випливає, що Центральна виборча комісія не пізніш як на п'ятий день з дня встановлення результатів виборів офіційно оприлюднює результати виборів депутатів у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр». На наш погляд, з огляду на це логічним є висновок, що днем офіційного оприлюднення результатів виборів є день видання цих газет⁵.

Подібним є і законодавче врегулювання початку та завершення процесу всеукраїнського референдуму. Нагадаємо, що 6 листопада 2012 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 5475-VI «Про всеукраїнський референдум» (далі — Закон № 5475-VI, Закон про все-

¹ Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 111—133.

² Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI // Офіційний вісник України. — 2011. — № 97 (23.12.2011). — Ст. 3526.

³ Там само.

⁴ Там само.

⁵ Смокович М. І. Вибори до Верховної Ради України: проблеми визначення виборчого спору / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2012. — № 2. — С. 4.

український референдум)¹, який визнав таким, що втратив чинність, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Тому нині Закон № 5475-VI визначає правові засади, організацію та порядок проведення всеукраїнського референдуму.

На відміну від Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», ст. 23 Закону № 5475-VI встановлює правила щодо початку та завершення процесу всеукраїнського референдуму. Процес всеукраїнського референдуму розпочинається з дня оголошення ЦВК про початок цього процесу і завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оголошення ЦВК результатів референдуму.

Процес референдуму — це здійснення суб'єктами процесу референдуму процедур щодо підготовки та проведення відповідного референдуму в передбачені законодавством строки, які починаються у законодавчо визначений строк та закінчуються офіційним оголошенням результатів референдуму.

Це дослідження показує, що особливих труднощів у встановленні меж (початку і завершення) виборчого процесу чи процесу референдуму немає. На наш погляд, визначальним у цьому є те, що виборчий процес чи процес референдуму як правове явище не є постійним — він починається і завершується.

Разом з тим, у судовій практиці виникають проблеми із застосуванням і розумінням словосполучення «правовідносини, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму» при визначенні юрисдикції адміністративних судів, підсудності виборчого спору щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності ЦВК та можливості розгляду справи за особливостями, передбаченими статтями 172—179 КАС України. Проблема у визначенні, чи є пов'язаними з виборчим процесом чи процесом референдуму правовідносини, які виникли до початку або після завершення виборчого процесу чи процесу референдуму.

Основним для вирішення цієї категорії справ є правильне розуміння поняття виборчого процесу, процесу референдуму та їх складових.

За визначеною нами дефініцією, поняття виборчого процесу чи процесу референдуму необхідно розуміти як правовідносини, що виникли під час здійснення їх суб'єктами процедур у межах визначених законодавством термінів початку та завершення виборчого процесу або процесу референдуму. Крім того за допомогою тлумачення *a contrario* (від протилежного) отримуємо правовий висновок, що процедури, вчинені не в межах термінів початку та закінчення виборчого процесу або процесу референдуму, не належать до останніх, а тому й правовідносини, які виникли не в межах цих термінів, не охоплюються їх поняттям².

¹ Офіційний вісник України. — 2012. — № 92. — Ст. 3729.

² Смокович М. І. Вибори до Верховної Ради України: проблеми визначення виборчого спору / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2012. — № 2. — С. 4.

Частина 5 ст. 11 Закону про вибори народних депутатів встановлює етапи виборчого процесу: висування кандидатів у депутати; утворення виборчих комісій (крім Центральної виборчої комісії); реєстрація кандидатів у депутати; проведення передвиборної агітації; утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі; складання списків виборців, їх перевірка та уточнення; голосування; підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування; встановлення результатів виборів депутатів та їх офіційне оприлюднення; припинення повноважень окружних і дільничних виборчих комісій.

На наш погляд, наведені межі початку та закінчення виборчого процесу виборів народних депутатів є вичерпними та іншому тлумаченню не підлягають¹.

З огляду на викладене виборчим процесом є правовідносини, які виникли в результаті здійснення його суб'єктами в межах строків, визначених Законом про вибори народних депутатів, виборчих процедур на етапах виборчого процесу.

Урегулювання етапів процесу референдуму встановлено Законом про всеукраїнський референдум, у якому, зокрема, визначено: процедуру оголошення про початок процесу українського референдуму (ст. 36); утворення територіальних округів (ст. 37); утворення дільниць референдуму (ст. 38); утворення окружних і дільничних комісій референдуму (статті 45, 46); складання списків учасників всеукраїнського референдуму (ст. 53); голосування (статті 82, 83, 83, 84); підрахунок голосів (ст. 85); встановлення підсумків голосування (ст. 90); встановлення результатів всеукраїнського референдуму (ст. 93); офіційне оголошення та оприлюднення результатів всеукраїнського референдуму (ст. 94).

Відтак, процесом референдуму є і правовідносини, які виникли в результаті здійснення його суб'єктами в межах строків, визначених Законом про всеукраїнський референдум, процедур на перелічених етапах процесу референдуму. Інші процедури не належать до процесу референдуму в розумінні цього Закону, оскільки останній чітко визначив початок та закінчення процесу референдуму. Звідси й висновок, що інші процедури не пов'язані з процесом референдуму².

На нашу думку, немає підстав вважати, що «виборчий процес чи процес референдуму» є комплексною правовою категорією, як стверджують окремі правники. У протилежному разі, вийшовши за межі виборчого процесу чи процесу референдуму, залежно від дискреційних висновків судів, відповідні відносини за цими межами можна віднести до виборчого процесу чи процесу референдуму, в зв'язку з чим спір, що виник

¹ Смокович М. І. Вибори до Верховної Ради України: проблеми визначення виборчого спору / М. І. Смокович // Вісник Вишого адміністративного суду України. — 2012. — № 2. — С. 4.

² Там само.

у таких відносинах, необхідно буде розглядати за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України.

Визначаючи початок і закінчення виборчого процесу ширше, ніж це встановлено законами про вибори чи референдум, ми даємо адміністративним судам більше можливостей для дискреційних висновків щодо віднесення до виборчого процесу чи процесу референдуму інших відносин, крім тих, які виникли під час виборчого процесу чи процесу референдуму. Тобто від суб'єктивного висновку суду до виборчого процесу чи процесу референдуму можна буде віднести будь-який спір, що виник за межами виборчого процесу чи процесу референдуму. Таким висновком ми втягуємо українське суспільство у постійний виборчий процес чи процес референдуму, який немає початку і завершення.

Якщо вважати, що «виборчий процес чи процес референдуму» є комплексною правовою категорією, то виникає питання щодо необхідності встановлення законодавцем початку та закінчення цього процесу. Саме законодавець, установивши початок та закінчення виборчого процесу чи процесу референдуму, вказав на те, що це правове явище є тимчасовим і таким, що виникає і зникає¹.

Ще раз наголосимо, що визначальним у викладеному є те, що виборчий процес чи процес референдуму як правове явище не є постійним — він починається і завершується.

4.1.2. Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом як складова виборчого спору

Вишевикладене розуміння виборчого процесу допомагає витлумачити у п. 6 ч. 2 ст. 17 КАС України процесуальний припис, згідно з яким юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму².

Цю норму необхідно тлумачити так, що спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, виникають лише тоді, коли відбувається цей виборчий процес чи процес референдуму. Якщо ж виборчого процесу чи процесу референдуму немає, він не настав або завершився, то логічним є висновок, що не може бути спорів стосовно правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, яких немає, оскільки такі правовідносини

¹ Смокович М. І. Вибори до Верховної Ради України: проблеми визначення виборчого спору / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2012. — № 2. — С. 4.

² Смокович М. І. Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом чи процесом референдуму як складова виборчого спору / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 2. — С. 3—12.

не виникнуть. Тобто спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, — це лише спори, які виникли у правовідносинах між суб'єктами виборчого процесу чи процесу референдуму, відповідно, під час виборчого процесу чи процесу референдуму¹.

На підтвердження такого правового висновку наведемо декілька прикладів.

Відповідно до ч. 1 ст. 175 КАС України право оскаржувати дії чи бездіяльність партії (блоку), місцевої організації партії, їх посадових осіб мають партія (блок), місцева організація партії, які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, ініціативна група референдуму.

Аналіз цієї норми свідчить, що цей спір належить до юрисдикції адміністративних судів, він пов'язаний з виборчим процесом чи процесом референдуму (п. 6 ч. 2 ст. 17 КАС України), оскільки стороною в ньому є суб'єкт виборчого процесу чи ініціативна група референдуму. Хоча треба звернути увагу на те, що в такому спорі немає суб'єкта владних повноважень, що не є властивим для спорів, які підлягають адміністративній юрисдикції. Якщо ж зазначений спір (між партіями чи їх місцевими організаціями) виникне за межами виборчого процесу чи процесу референдуму, то він не належить до юрисдикції адміністративних судів, оскільки не пов'язаний з виборчим процесом чи процесом референдуму, а підлягає цивільній юрисдикції. У цьому особливість визначення юрисдикції таких спорів. У разі коли останні виникли під час виборчого процесу чи процесу референдуму, вони належать до юрисдикції адміністративних судів, а якщо ні — до юрисдикції цивільних судів.

Пленум ВАСУ у постанові від 1 листопада 2013 року № 15 роз'яснив: «Суди повинні враховувати, що відповідно до пункту 6 частини другої статті 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється лише на спори стосовно правовідносин, які виникли в межах виборчого процесу й стосувалися підготовки та проведення виборів і які розглядаються за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України. СПори, які виникли поза межами виборчого процесу або не стосуються виборчого процесу (проведення та підготовки виборів), не належать до виборчих спорів у розумінні КАС України, а тому визначення судової юрисдикції таких спорів та їх розгляд здійснюються в загальному порядку.

Крім того відповідно до вказаної норми юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі спори стосовно правовідносин, які виникли в межах виборчого процесу й стосувалися підготовки та прове-

¹ Смокович М. І. Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом чи процесом референдуму як складова виборчого спору / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 2. — С. 3—12.

дення виборів, незалежно від того, чи є стороною у цьому спорі суб'єкт владних повноважень (п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України), оскільки у виборчих спорах така вимога не є обов'язковою. Виборчий спір може виникнути між суб'єктами (учасниками) виборчого процесу, які не є суб'єктами владних повноважень у розумінні КАС України (п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України)»¹.

Водночас, відповідно до ч. 1 ст. 174 КАС України право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування мають партія (блок), місцева організація партії, які є суб'єктами відповідного виборчого процесу.

Таким чином, аналіз наведеної норми показує, що цей спір належить до юрисдикції адміністративних судів, тому що пов'язаний з виборчим процесом (п. 6 ч. 2 ст. 17 КАС України). Порушення, про які йдеться у відповідній скарзі, виникли під час цього процесу, і стороною в спорі за такою скаргою є суб'єкт виборчого процесу. Поза межами виборчого процесу такий спір не може виникнути, оскільки ще немає або вже немає суб'єктів виборчого процесу.

Разом із цим, подібний спір, якщо він виник поза межами виборчого процесу, також належить до юрисдикції адміністративних судів, але відповідно не до п. 6 ч. 2 ст. 17 КАС України (спір, пов'язаний з виборчим процесом), а до п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України, з якого випливає, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності².

З цього приводу Пленум ВАСУ в постанові від 1 листопада 2013 року № 15 роз'яснив: «Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом полягає в тому, щоб ці правовідносини виникли в межах виборчого процесу й стосувалися підготовки та проведення виборів»³.

Виходячи з викладеного пов'язаність спорів з виборчим процесом має місце лише у випадку, коли ці спори виникли під час виборчого процесу. У протилежному разі такі правовідносини не можуть виникнути, оскільки не будуть містити суб'єктного складу — відсутній

¹ Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 1 листопада 2013 року № 15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 111—133.

² Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. І. Смокович. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — 304 с.

³ Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 111—133.

суб'єкт виборчого процесу, статус якого існує лише під час виборчого процесу¹.

Зазначені правові висновки не поширюються на процес всеукраїнського референдуму, тому що ініціативна група з його проведення як один із суб'єктів цього процесу утворюється значно раніше початку референдуму. Закон № 5475-VI передбачає реалізацію процедур до моменту оголошення про початок процесу референдуму за народною ініціативою, зокрема: утворення ініціативної групи всеукраїнського референдуму (ст. 30); реєстрація ініціативної групи (ст. 31); збирання підписів ініціативною групою (ст. 32); передача ініціативною групою підписних листів до ЦВК (ст. 33); підрахунок підписів та ухвалення рішення ЦВК про підсумки збору підписів під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму (ст. 34); подання Президенту України рішення ЦВК про підсумки збору підписів (ст. 35)².

Однак здійснення зазначених процедур не є достатнім, щоб у кінцевому результаті ухвалили рішення про оголошення референдуму. Тобто референдум може не відбутися, тому відносини, які виникатимуть у зв'язку з реалізацією цих процедур, не можуть бути пов'язані з процесом референдуму, якого немає і навіть може не бути.

Організація роботи адміністративних судів, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час виборчого процесу також вказує на те, що виборчий процес не може бути комплексною категорією³.

Так, ч. 3 ст. 11 Закону про вибори народних депутатів встановлює, що органи виконавчої влади, у тому числі спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців, а також суди, виборчі комісії, правоохоронні органи (прокуратура, міліція) організовують свою роботу під час виборчого процесу, в тому числі у вихідні дні та в день голосування, таким чином, щоб забезпечити приймання і розгляд документів стосовно підготовки та проведення виборів депутатів, позовних заяв, скарг і звернень виборчих комісій у строки та спосіб, установлені цим Законом.

¹ Смокович М. І. Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом чи процесом референдуму як складова виборчого спору / М. І. Смокович // Вісник Вишого адміністративного суду України. — 2013. — № 2. — С. 3—12.

² Про всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листопада 2012 року № 5475-VI // Офіційний вісник України. — 2012. — № 92. — Ст. 3729.

³ Смокович М. І. Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом чи процесом референдуму як складова виборчого спору / М. І. Смокович // Вісник Вишого адміністративного суду України. — 2013. — № 2. — С. 3—12.

Частина 14 ст. 103 Закону про всеукраїнський референдум встановлює, що комісії з референдуму та правоохоронні органи організовують свою роботу під час процесу референдуму, в тому числі у вихідні дні та в день голосування, таким чином, щоб забезпечити прийом і розгляд скарг і звернень комісій референдуму в строки та в спосіб, встановлений цим Законом¹. Тобто законодавець у цій нормі прямо не визначив режим роботи судів під час процесу референдуму. Однак за допомогою інструменту тлумачення від ступеня з цієї норми непрямо впливає такий правовий висновок: якщо комісії, які є квазісудовими органами, та правоохоронні органи організовують свою роботу під час процесу референдуму, в тому числі у вихідні дні та в день голосування, таким чином, щоб забезпечити приймання і розгляд скарг і звернень, то суди, тим більше, повинні забезпечити розгляд виборчих спорів у такому режимі².

Центральна виборча комісія також є органом, який розв'язує виборчі конфлікти.

Частина 2 ст. 15 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» встановлює, що заяви та скарги, які подані до Комісії під час виборчого процесу чи процесу референдуму і стосуються цього процесу, розглядаються Комісією протягом п'яти днів з дня надходження заяви або скарги, якщо інший строк не встановлено відповідним законом України про вибори або референдуми³.

Згідно з цією нормою протягом п'яти днів ЦВК розглядає заяви або скарги за двох умов: 1) якщо вони подані до комісії під час виборчого процесу чи процесу референдуму; 2) якщо вони стосуються цього процесу.

Крім того ч. 3 даної статті передбачає, що заяви та інші звернення, які не стосуються виборчого процесу чи процесу референдуму або подані не під час такого процесу, розглядаються Комісією на загальних підставах, встановлених законом⁴.

Тобто законодавець і для Центральної виборчої комісії встановлює особливості стосовно розгляду заяв або скарг. Ці особливості залежать від того, чи подані заяви або скарги під час виборчого процесу або процесу референдуму та чи стосуються вони такого процесу, чим підтверджується висновок, що пов'язаність правовідносин з вибор-

¹ Про всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листопада 2012 року № 5475-VI // Офіційний вісник України. — 2012. — № 92. — Ст. 3729.

² Смокович М. І. Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом чи процесом референдуму як складова виборчого спору / М. І. Смокович // Вісник Вишого адміністративного суду України. — 2013. — № 2. — С. 3—12.

³ Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 червня 2004 року № 1932-IV // Урядовий кур'єр. — 2004. — № 128. — 10 липня.

⁴ Там само.

чим процесом чи процесом референдуму виникає лише у разі виникнення цих правовідносин у межах виборчого процесу чи процесу референдуму¹.

Згідно з ч. 9 ст. 108 Закону про вибори народних депутатів порушення законодавства про вибори можуть бути оскаржені до суду в порядку, визначеному КАС України.

Порядок звернення до суду з адміністративним позовом, що стосується процесу референдуму, теж встановлюється КАС України (ч. 2 ст. 98 Закону № 5475-VI).

З урахуванням викладеного можна дійти висновку, що режим роботи суду, в тому числі й щодо приймання та розгляду позовних заяв і скарг, передбачених КАС України, діє лише під час виборчого процесу чи процесу референдуму в межах визначених Законом строків.

Отже, зазначені правові приписи встановлюють режим роботи суду і таким чином визначають періоди для оскарження порушень законодавства про вибори чи про референдум та розгляду цих справ — як такі, що виникли під час виборчого процесу чи процесу референдуму, і такі, що виникли поза його межами — до його початку або після завершення.

Синтез цього дослідження вказує на те, що пов'язаність правовідносин з виборчим процесом чи процесом референдуму є складовою виборчого спору й у разі встановлення такої пов'язаності спори щодо таких правовідносин відповідно до п. 6 ч. 2 ст. 17 КАС України належать до юрисдикції адміністративних судів².

Статті 172—179 КАС України встановлюють особливості розгляду таких справ у відповідному режимі під час виборчого процесу чи процесу референдуму. Зокрема, норми цих статей встановлюють коло позивачів, які можуть звернутися до адміністративного суду з відповідними позовами, строки звернення до суду, підсудність таких справ, строки їх розгляду, строки на подання апеляційної скарги, особливості їх розгляду судом першої та апеляційної інстанцій, особливості здійснення представництва та особливості обчислення строків у таких справах.

Стаття 179 КАС України визначає особливості обчислення строків у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Із ч. 5 цієї статті випливає, що строки подання позовних заяв і апеляційних скарг, встановлені статтями 172—177 цього Кодексу, не може бути поновлено. Позовні заяви, апеляційні скарги, подані після закінчення цих строків, суд залишає без розгляду.

¹ Смокович М. І. Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом чи процесом референдуму як складова виборчого спору / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 2. — С. 3—12.

² Там само.

За змістом ч. 6 ст. 172 КАС України рішення, дії чи бездіяльність ЦВК та інших комісій можуть бути оскаржені до адміністративного суду в п'ятиденний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності. Такі обмежені строки, які не підлягають поновленню, законодавець запровадив лише для подання позовних заяв щодо спорів, які виникають під час виборчого процесу чи процесу референдуму, який є швидкоплинним.

Якщо ж строки, які не підлягають поновленню, застосовувати до оскарження рішень, дій чи бездіяльності ЦВК, що прийняті або вчинені поза межами виборчого процесу чи процесу референдуму, то фактично всі будуть позбавлені можливості їх оскарження, оскільки особи, що подали відповідні скарги, ще не набули статусу суб'єкта виборчого процесу чи процесу референдуму, який (суб'єкт) має право на таке оскарження, а якщо й набули цей статус, то пропустили п'ятиденний строк на звернення до суду, встановлений ст. 179 КАС України.

Крім того, якщо такі строки застосовувати щодо розгляду справ не під час виборчого процесу чи процесу референдуму, тобто не у відповідному режимі роботи суду, то фактично не буде забезпечено прийняття та розгляд подібних справ у зазначені строки¹.

На нашу думку, положення статей 172—179 КАС України необхідно тлумачити в комплексі та системно, з урахуванням права на оскарження таких рішень за процесуальними особливостями, строків на подання позовної заяви та апеляційної скарги, строків їх розгляду, режиму роботи суду. Тому й правила визначення підсудності, встановлені частинами 3, 4 і 5 ст. 172 КАС України, поширюються лише на спори, які виникли під час виборчого процесу чи процесу референдуму².

Визначення виборчого процесу чи процесу референдуму як комплексної правової категорії, яка не має меж (початку і завершення), призведе до хаосу в судовій практиці, оскільки розширить дискреційні можливості судів стосовно визначення пов'язаності спорів з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Спеціальний, визначений відповідним законодавством, режим роботи суду, прийняття та розгляду позовних заяв і скарг під час виборчого процесу чи процесу референдуму має деякі особливості, передбачені статтями 172—179 КАС України. Особливі правила визначення предметної підсудності таких справ не можна виключати зі сфери виборчого процесу чи процесу референдуму, оскільки ці норми поширюються лише на спори, що виникли під час цих процесів.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 172 КАС України право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, комісій з референдуму,

¹ Смокович М. І. Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом чи процесом референдуму як складова виборчого спору / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 2. — С. 3—12.

² Там само.

членів цих комісій мають суб'єкти відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії). Такими суб'єктами є: партія, що висунула кандидата у депутати; кандидат у депутати; офіційний спостерігач від партії, яка висунула кандидатів у депутати у загальнодержавному виборчому окрузі, від кандидата у депутати в одномандатному окрузі, від громадської організації.

Перелічені особи можуть стати суб'єктами виборчого процесу лише під час виборчого процесу. Тобто право на звернення до суду вони набувають лише під час виборчого процесу.

Аналогічні правила містить і ч. 1 ст. 174 та ч. 1 ст. 175 КАС України, в яких також визначено, що позивачами в інших виборчих спорах можуть бути суб'єкти відповідного виборчого процесу, якими є особи, котрі набули цей статус під час виборчого процесу.

Щодо виборця як суб'єкта виборчого процесу, то він може бути позивачем у виборчому спорі, який повинен розглядатися адміністративним судом за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, лише у разі порушення його прав або інтересів щодо участі у виборчому процесі його особисто (ч. 2 ст. 172, ч. 2 ст. 174, ч. 2 ст. 175 КАС України).

Отже, визначальним щодо прийняття та розгляду виборчих справ за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, є те, хто може звернутися до суду в такому порядку, тобто хто може бути позивачем у справі, яка повинна розглядатися за зазначеними особливостями, та чи виник цей спір під час виборчого процесу, — лише в даному разі такий спір пов'язаний з виборчим процесом¹.

Питання щодо визначення підсудності категорії справ, що розглядається, є другорядним, оскільки суд при прийнятті позовної заяви спочатку повинен визначити, чи має право особа на оскарження порушень виборчого законодавства за зазначеними процесуальними особливостями та чи належить спір до виборчих, а після того визначити підсудність справи згідно з правилами, встановленими частинами 3, 4 і 5 ст. 172 КАС України. Якщо ж особа не має права на звернення до суду та розгляд її справи за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, або спір не належить до виборчих, то суд вирішує питання про відкриття провадження та визначення підсудності за загальними правилами, встановленими КАС України.

Такий висновок підтверджується також порядком розташування частин у статті 172 КАС України: частинами 1 і 2 визначено осіб, які мають право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій (суб'єкти відповідного виборчого процесу). Звідси логічним є висновок,

¹ Смокович М. І. Юрисдикція адміністративних судів: проблеми визначення спорів щодо їх пов'язаності з виборчим процесом / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 12. — С. 27—34.

що частинами 3, 4 і 5 цієї статті встановлено правила підсудності лише для таких справ.

Відповідно до ч. 3 ст. 172 КАС України рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму оскаржуються до Вищого адміністративного суду України. Усі інші рішення, дії чи бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду.

Виходячи з положень частин 1 і 2, а також першого речення частини 3 цієї статті, під іншими рішеннями, діями чи бездіяльністю Центральної виборчої комісії необхідно розуміти ті, що прийняті або вчинені під час виборчого процесу, оскільки право на їх оскарження і розгляд за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, мають лише суб'єкти відповідного виборчого процесу. Таке розуміння випливає з висновку, що до спорів, пов'язаних з виборчим процесом, належать лише ті, які виникли під час виборчого процесу.

Звідси щодо рішень, дій чи бездіяльності ЦВК, прийнятих та/або вчинених за межами виборчого процесу, то вони оскаржуються і розглядаються в загальному порядку, визначеному КАС України. Якщо ж дійти висновку, що вони оскаржуються і розглядаються адміністративними судами за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, то до виборчого процесу або після його завершення відсутні особи, які мають право на судове оскарження в такому порядку, чим фактично такі рішення, дії чи бездіяльність ЦВК, члена цієї комісії будуть позбавлені судового контролю.

Отже, до Київського апеляційного адміністративного суду оскаржуються всі інші рішення, дії чи бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії, які прийняті або вчинені під час виборчого процесу, оскільки вони впливають з правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом. Підсудність тих рішень, дій чи бездіяльності, які прийняті або вчинені до чи після виборчого процесу, визначається за правилами ч. 2 ст. 18 КАС України, оскільки такі спори не пов'язані з виборчим процесом¹.

Насамкінець хочемо зазначити, що оскарження рішень, дій чи бездіяльності та визначення підсудності в загальному порядку краще забезпечує право заінтересованих осіб на судовий захист в адміністративному судочинстві, оскільки з позовом до суду може звернутися будь-яка особа, котра вважає, що оскаржуваним рішенням, дією чи бездіяльністю ЦВК порушено її права, свободи та інтереси. Строк звернення до суду за таким захистом становить шість місяців. Рішення судів у таких спра-

¹ Смокович М. І. Юрисдикція адміністративних судів: проблеми визначення спорів щодо їх пов'язаності з виборчим процесом / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 12. — С. 27—34.

вах підлягають апеляційному, касаційному перегляду та перегляду Верховним Судом України¹.

Важливим також є те, що в разі необхідності та відповідного обґрунтування така справа може бути розглянута і вирішена невідкладно (ч. 3 ст. 110 КАС України).

Отже, встановлення законодавцем особливостей стосовно розгляду виборчих спорів, на наш погляд, є обмеженням доступу до належного судового захисту прав та інтересів суб'єктів виборчого процесу та процесу референдуму порівняно із суб'єктами звернення до суду в інших адміністративних справах².

Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом чи процесом референдуму є складовою виборчого спору, в протилежному разі такий спір не є виборчим і не може розглядатися за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, а в окремих випадках не належить до юрисдикції адміністративних судів.

Законодавець, визначивши режим роботи суду під час виборчого процесу та процесу референдуму матеріальними законами, водночас статтями 172—179 КАС України встановив процесуальні особливості розгляду спорів у цьому режимі. Тому ці процесуальні особливості не можуть поширюватися на спори, які виникають поза виборчим процесом чи процесом референдуму.

4.1.3. Предмет виборчого спору

Пленум Вищого адміністративного суду України у п. 3.3 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 роз'яснив: «Визначальним для визначення виборчого спору, який повинен вирішуватися за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, є предмет спору щодо правовідносин, які пов'язані з виборчим процесом і виникли в його межах. Якщо сторонами спору є перелічені вище особи, але спір не пов'язаний з виборчим процесом, то такий спір, у разі поширення на нього юрисдикції адміністративних судів, повинен вирішуватися за загальними правилами, встановленими КАС України»³.

Важливим є не лише те, щоби спір виник під час виборчого процесу, — основним критерієм для визначення юрисдикції адміністративних судів стосовно виборчих спорів є предмет цих спорів. У разі коли спір виник під час виборчого процесу, але предмет спору не стосується цього

¹ Смокович М. І. Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом чи процесом референдуму як складова виборчого спору / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 2. — С. 3—12.

² Там само.

³ Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 111—133.

процесу, такий спір не є виборчим. Віднісши розв'язання виборчих спорів до юрисдикції адміністративних судів, законодавець відносить суспільні відносини щодо реалізації громадянами виборчих прав до публічних відносин, незалежно від того, чи є стороною в таких відносинах суб'єкт владних повноважень.

Необхідно звернути увагу на те, що виборчий спір повинен виникнути під час виборчого процесу (в його межах), а предмет спору має впливати з правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, зокрема в процесом підготовки, проведення та встановлення результатів виборів.

У нескладній процедурі визначення виборчого спору виникають певні труднощі, в тому числі й щодо визначення судової юрисдикції деяких спорів.

Проблему визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення справ, розмежування судових юрисдикцій на сьогодні у вітчизняній судовій системі визнано як одну з найгостріших проблем, яка підлягає негайному розв'язанню з метою належного виконання судами покладених на них завдань щодо захисту прав, свобод та інтересів людини, прав та інтересів юридичних осіб¹.

Конституційне визначення побудови системи судів загальної юрисдикції в Україні за принципами територіальності та спеціалізації (ст. 125 Конституції України), на наш погляд, передусім полягає у чіткому визначенні компетенції спеціалізованих судів щодо розгляду відповідних справ. Без такого визначення цей конституційний принцип залишається нереалізованим, а спеціалізація відсутньою.

Є підстави погодитися з висловлюваною в юридичній літературі думкою, що нормальне функціонування в державі загальних і спеціалізованих судів неможливе без чіткого визначення їх компетенції². Намагання законодавця, науковців, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, інших судів та інституцій чітко визначити компетенцію спеціалізованих судів, віднайти критерії її визначення не дають результату. У судовій практиці питання юрисдикції судів вирішуються лише в конкретних справах, без відповідного наукового та узагальненого практичного підходу.

Пленуми вищих спеціалізованих судів України прийняли відповідні постанови, що містять рекомендаційні роз'яснення щодо правильного

¹ Смокович М. І. Окремі проблеми визначення судової юрисдикції щодо розв'язання виборчих спорів / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 3—12.

² Битяк Ю. П. Законодавчі засади розмежування компетенції судів загальної юрисдикції / Ю. П. Битяк, Н. Б. Писаренко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конфер. (25—26 січня 2007 року) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — С. 78.

визначення юрисдикції судів стосовно їх спеціалізації, однак ці рекомендаційні роз'яснення виявилися неоднаковими. Тобто у такий спосіб окреслену проблему не розв'язано. Є відповідні законодавчі ініціативи щодо врегулювання цього питання, але це можливо лише в перспективі. Не є винятком стосовно цієї проблеми питання юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду відповідних справ, яка є багатогранною, а тому віднайти єдині критерії її визначення неможливо.

Юрисдикції судів присвятили свої праці В. Б. Авер'янов, О. А. Банчук, Ю. П. Битяк, О. В. Бринцев, В. В. Комаров, Є. Б. Кубко, Р. О. Куйбіда, О. М. Пасенюк, В. Г. Перепелюк, В. С. Стефанюк та інші. Переважно вони дотримуються думки, що всі публічно-правові спори, які впливають з владних управлінських функцій суб'єктів владних повноважень, належать до юрисдикції адміністративних судів.

Судова юрисдикція нерозривно пов'язана з поняттям «судова компетенція» — це сукупність юридично встановлених повноважень (владних прав і обов'язків) певного судового органу, в тому числі спеціалізованого суду, щодо визначеного законом кола питань, які підлягають вирішенню¹.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму (ч. 1 ст. 17 КАС України). Пунктом 6 ч. 2 його ст. 17 встановлено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Проблематику визначення юрисдикції адміністративних судів та поширення її на спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, вивчали В. С. Галайчук, М. В. Жушман, В. П. Іщенко, С. В. Кальченко, Ю. Б. Ключковський, М. І. Мельник, Ю. А. Попова, М. І. Ставнійчук та інші.

У попередніх дослідженнях неодноразово наголошувалося, що спори стосовно правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, можуть виникати лише під час виборчого процесу, початок та завершення якого встановлені законодавством про вибори.

Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом є складовою виборчого спору — в протилежному разі такий спір не є виборчим і не може розглядатися за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, а в окремих випадках він не належить до юрисдикції адміністративних судів.

¹ Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. І. Смокович. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — С. 39.

Пленум Вищого адміністративного суду України (далі — Пленум) в абз. 2 п. 2 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» (далі також — Постанова, Постанова Пленуму) визначив основні складові виборчого спору: спір повинен виникнути під час виборчого процесу, а правовідносини, в яких виник цей спір, повинні бути пов'язані з виборчим процесом.

Під виборчим процесом треба розуміти здійснення суб'єктами виборчого процесу виборчих процедур щодо підготовки та проведення відповідних виборів у передбачені законодавством строки, які починаються у законодавчо визначений термін і закінчуються офіційним оприлюдненням результатів виборів (вибори Президента України) або через законодавчо встановлений строк після цього оприлюднення (абз. 3 п. 2 Постанови Пленуму).

Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом полягає в тому, що ці правовідносини виникли в межах виборчого процесу й стосувалися підготовки та проведення виборів (абз. 4 п. 2 Постанови Пленуму).

Таке роз'яснення складових виборчого спору для визначення юрисдикції адміністративних судів на розгляд виборчих справ є загальним. В окремих випадках, у зв'язку з неправильним розумінням виборчого законодавства, адміністративні суди розглядають спори, які не є виборчими і не належать до юрисдикції адміністративних судів, або, навпаки, відмовляються розглядати спори, які є виборчими і належать до їх юрисдикції.

Дослідимо три категорії виборчих спорів, щодо яких виникають проблеми з визначенням судової юрисдикції.

1. Згідно з ч. 12 ст. 74 Закону України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI «Про вибори народних депутатів України» (далі — Закон про вибори, Закон № 4061-VI), партія — суб'єкт виборчого процесу, кандидат у депутати мають право звернутися до засобу масової інформації, що оприлюднив інформацію, яку партія або кандидат вважають недостовірною, з вимогою опублікувати їх відповідь. Засіб масової інформації, що оприлюднив відповідний матеріал, не пізніш як через три дні після дня звернення з вимогою про відповідь, але не пізніш останнього дня перед днем голосування зобов'язаний надати партії, кандидату в депутати, 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 наданий партією чи кандидатом матеріал, який повинен бути набраний таким самим шрифтом і розміщений під рубрикою «відповідь» на тому ж місці шпальти в обсязі не меншому, ніж обсяг повідомлення, що спростовується.

Відповідно до ч. 5 ст. 64 Закону України від 5 березня 1999 року № 474-XIV «Про вибори Президента України» (далі — Закон про вибори Президента України, Закон № 474-XIV) забороняється розповсюдження завідомо неправдивих відомостей про кандидата на пост Президента України. Засіб масової інформації, що оприлюднив інформацію, яку кандидат на пост Президента України вважає явно недостовірною, не пізніш як через три дні після дня оприлюднення таких матеріалів, але не пізніш як за два дні до дня виборів зобов'язаний надати кандидату на пост Президента України, партії (блоку), щодо яких поширено недостовірні відомості, на їх вимогу можливість спростувати такі матеріали: надати такий же ефірний час відповідно на телебаченні чи радіо або опублікувати в друкованому засобі масової інформації наданий кандидатом чи партією (блоком) матеріал, який повинен бути набраний таким самим шрифтом і розміщений під рубрикою «спростування» на тому ж місці шпальти в обсязі не меншому, ніж обсяг повідомлення, що спростовується¹.

Згідно з ч. 6 ст. 53 Закону України від 10 липня 2010 року № 2487-VI «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (далі — Закон про вибори депутатів Верховної Ради АРК, Закон № 2487-VI) місцева організація партії, кандидат у депутати, кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови мають право звернутися до засобу масової інформації, що оприлюднив інформацію, яку місцева організація партії або кандидат вважають недостовірною, з вимогою опублікувати їх відповідь. Засіб масової інформації, що оприлюднив відповідну інформацію, не пізніш як через два дні з дня звернення з вимогою про відповідь, але не пізніше останнього дня перед днем виборів зобов'язаний надати місцевій організації партії, кандидату, 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 наданий місцевою організацією партії чи кандидатом матеріал, який повинен бути набраний таким самим шрифтом і розміщений під рубрикою «Відповідь» на тому ж місці шпальти в обсязі, не меншому, ніж обсяг інформації, що спростовується².

На наш погляд, зазначені норми необхідно розуміти так, що відповідний суб'єкт виборчого процесу (партія (блок), кандидат у депутати, кандидат на пост Президента України, місцева організація партії, кан-

¹ Про вибори Президента України : Закон України від 5 березня 1999 року № 474-XIV // Офіційний вісник України. — 1999. — № 12 (09.04.99). — Ст. 469.

² Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10 липня 2010 року № 2487-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — № 55/1 (30.07.2010). — Ст. 1901.

дидат на посаду сільського, селищного, міського голови) має виключне право визначати, що інформація, поширена засобом масової інформації під час виборчого процесу, є недостовірною. Суб'єкт виборчого процесу також має право звернутись до засобу масової інформації, що оприлюднив відповідний матеріал, який цей суб'єкт вважає недостовірним, з вимогою оприлюднити відповідь. У даному разі встановлення судовим рішенням недостовірності поширеної інформації стосовно суб'єкта виборчого процесу не потребується оскільки це є виключним правом самого суб'єкта виборчого процесу. Зазначеному праву суб'єкта виборчого процесу кореспондує обов'язок засобу масової інформації надати такий самий ефірний час відповідно на телебаченні чи радіо або опублікувати в друкованому засобі масової інформації матеріал, наданий суб'єктом виборчого процесу, для спростування поширеної інформації, яку цей суб'єкт виборчого процесу вважає недостовірною.

У разі відмови засобу масової інформації надати суб'єкту виборчого процесу можливість оприлюднити відповідь (можливість спростувати такі матеріали) чи ухиленні засобу масової інформації від надання такої можливості цей суб'єкт виборчого процесу може звернутись до адміністративного суду з позовом щодо визнання протиправними дій або бездіяльності засобу масової інформації та зобов'язання відповідача вчинити певні дії. Такі справи розглядаються адміністративними судами за правилами ст. 174 КАС України. У разі визнання судом дій чи бездіяльності засобу масової інформації протиправними адміністративний суд зобов'язує засіб масової інформації надати відповідному суб'єкту виборчого процесу можливість оприлюднити відповідь (можливість спростувати такі матеріали) на інформацію, яку цей суб'єкт вважає недостовірною. При цьому в порядку розгляду виборчого спору адміністративні суди не можуть досліджувати достовірність або встановлювати недостовірність поширеної інформації, оцінювати поширену інформацію як твердження про факти або оціночні судження, оскільки це є виключним правом самого суб'єкта виборчого процесу, стосовно якого поширено інформацію¹.

Саме лише уявлення суб'єкта виборчого процесу про недостовірність інформації, поширеної проти нього під час виборчого процесу, не означає, що ця інформація є недостовірною, і те, що її недостовірність не потребує доведення у разі необхідності. Таке уявлення лише дає право на відповідь про спростування цієї інформації, але це не означає, що інформація є недостовірною. Тобто в порядку адміністративного судочинства підлягають розгляду лише справи щодо відмови чи ухилення засобу масової інформації надати можливість оприлюднити спростування такої

¹ Смокович М. І. Окремі проблеми визначення судової юрисдикції щодо розв'язання виборчих спорів / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 3—12.

інформації. Під час розгляду подібної справи адміністративні суди не повинні встановлювати достовірність такої інформації¹.

Якщо ж суб'єкт виборчого процесу захоче в судовому порядку довести її недостовірність, то з таким позовом він може звернутися лише в порядку господарського або цивільного судочинства. Також суб'єкти виборчого процесу мають право звертатись до суду з позовами про захист честі, гідності, ділової репутації внаслідок поширення про них недостовірної інформації з вимогами, зокрема, про спростування такої інформації, відшкодування матеріальної та моральної шкоди. Такі справи розглядаються загальними судами за правилами господарського або цивільного судочинства.

З цього приводу Пленум у пункті 2.1 Постанови дав таке роз'яснення: «Партія (блок), кандидат, які є суб'єктами виборчого процесу, мають право звернутися до засобу масової інформації, що оприлюднив інформацію, яку партія або кандидат вважають недостовірною, з вимогою опублікувати їх відповідь про спростування цієї інформації (ч. 12 ст. 74 Закону № 4061-VI, ч. 5 ст. 64 Закону № 474-XIV, ч. 6 ст. 53 Закону № 2487-VI).

Отже, засіб масової інформації повинен опублікувати відповідь про спростування будь-якої поширеної у передвиборній агітації, інформації стосовно суб'єктів виборчого процесу, яку останні вважають недостовірною. Недостовірність такої інформації у виборчих справах у порядку адміністративного судочинства не встановлюється. У разі ж відмови (ухилення) засобу масової інформації, що оприлюднив таку інформацію, опублікувати спростування суб'єкт виборчого процесу може звернутися до адміністративного суду з позовною заявою до цього засобу масової інформації про зобов'язання оприлюднити спростування опублікованих ним неправдивих відомостей про кандидата чи партію (блок). Такий спір є виборчим і підлягає розгляду адміністративним судом за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України».

Важливим є визначення меж і характеру спірних правовідносин, які (межі і характер) визначаються приписами виборчого законодавства, оскільки від цього залежить визначення судової юрисдикції щодо розгляду (розв'язання) спору. Зокрема, виборче законодавство виключає із загальноприйнятої формули «поширення інформації + встановлення її недостовірності + спростування недостовірної інформації», яка застосовується при розгляді відповідних справ, складову встановлення її недостовірності. Тобто для виборчих процедур, у тому числі й розв'язання виборчих спорів, законодавчо визначено, що немає необхідності встановлювати недостовірність інформації щодо суб'єкта виборчого проце-

¹ Смокович М. І. Окремі проблеми визначення судової юрисдикції щодо розв'язання виборчих спорів / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 3—12.

су, якщо він вважає, що інформація є недостовірною, але таке можливе лише у виборчому процесі. Саме встановлення недостовірності інформації не тільки не належить до складової виборчого спору, а й узагалі до спору адміністративної юрисдикції — така вимога підлягає вирішенню лише в господарському або цивільному судочинстві¹.

2. В окремих випадках правові висновки, отримані правниками в результаті тлумачення положення ч. 9 ст. 74 Закону про вибори народних депутатів: «забороняється розповсюдження завідомо недостовірних або наклепницьких відомостей про партію — суб'єкта виборчого процесу або про кандидата у депутати, недостовірний або наклепницький характер яких встановлено у судовому порядку», є неоднаковими.

Словосполучення «...недостовірний або наклепницький характер яких встановлено у судовому порядку» розуміють як встановлення цих обставин під час розгляду виборчого спору. Таке тлумачення є неправильним, оскільки такі обставини встановлено ще до розповсюдження відповідної інформації, тобто до виникнення спору. Помилкою також є твердження окремих правників, що такі обставини повинні бути встановлені судом до розв'язання виборчого спору адміністративним судом.

Правопорушення, передбачене Законом про вибори народних депутатів (ч. 9 ст. 74), у даному випадку матиме місце лише у разі коли ще до розповсюдження відомостей у судовому порядку було встановлено їх недостовірний або наклепницький характер. Якщо судом у господарському або цивільному судочинстві встановлено, що ці відомості є недостовірними або наклепницькими, після їх розповсюдження, то правопорушення, що полягає в їх розповсюдженні, не підлягає кваліфікації за ч. 9 ст. 74 Закону про вибори народних депутатів.

Таким чином, на наш погляд, у разі розгляду адміністративним судом виборчого спору щодо оскарження протиправних дій відповідача стосовно розповсюдження ним завідомо недостовірних або наклепницьких відомостей про суб'єкта виборчого процесу суд повинен перевірити, чи встановлено у судовому порядку за правилами господарського або цивільного судочинства недостовірний або наклепницький характер таких відомостей ще до їх розповсюдження.

Проблемним також є місце фіксування недостовірного або наклепницького характеру відомостей, встановленого у судовому порядку, а саме мотивувальна чи резолютивна частина судового рішення. На нашу думку, встановлення в судовому порядку недостовірного чи наклепницького характеру відомостей не залежить від того, чи це була позовна вимога про таке встановлення, чи для розв'язання спору, наприклад про

¹ Смокович М. І. Окремі проблеми визначення судової юрисдикції щодо розв'язання виборчих спорів / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 3—12.

стягнення моральної шкоди, необхідно було встановити недостовірний чи наклепницький характер таких відомостей. Тобто місце (у судовому рішенні) зазначення характеру відомостей не впливає на кваліфікацію дій розповсюджувача таких відомостей за ч. 9 ст. 74 Закону про вибори народних депутатів¹.

Визначальним у розв'язанні подібного виборчого спору є тлумачення слова «завідомо» у словосполученні «забороняється розповсюдження завідомо недостовірних або наклепницьких відомостей про партію — суб'єкта виборчого процесу або про кандидата у депутати».

Завідомо недостовірним визнається очевидний для розповсюджувача відомостей факт невідповідності цих відомостей дійсності. Це означає, що недостовірність таких відомостей має бути очевидною для суб'єкта їх розповсюдження — він повинен усвідомлювати, що відомості, які він має намір розповсюдити, однозначно не відповідають дійсності².

Отже, якщо тлумачити положення ч. 9 ст. 74 Закону про вибори народних депутатів в чинній редакції, з якої випливає, що забороняється розповсюдження завідомо недостовірних або наклепницьких відомостей про партію — суб'єкта виборчого процесу або про кандидата у депутати, недостовірний або наклепницький характер яких встановлено у судовому порядку, то, на наш погляд, зміст цієї норми необхідно розуміти як заборону розповсюджувати відомості, про недостовірний та наклепницький характер яких заздалегідь знав її розповсюджувач, а також знав, що такий характер цих відомостей встановлено в судовому порядку.

З викладеного випливає, що дії розповсюджувача таких відомостей підлягають кваліфікації як правопорушення, передбачене ч. 9 ст. 74 Закону про вибори народних депутатів, не тільки в разі коли до розповсюдження їх недостовірний та наклепницький характер встановлено в судовому порядку, а й тоді, коли про факт встановлення характеру цих відомостей судом заздалегідь знає розповсюджувач³.

3. Частиною 1 ст. 256 Цивільного процесуального кодексу України визначено перелік справ про встановлення фактів, що мають юридичне значення. Відповідно до ч. 2 цієї статті у судовому порядку можуть бути встановлені також інші факти, від яких залежить виникнення, зміна або

¹ Смокович М. І. Окремі проблеми визначення судової юрисдикції щодо розв'язання виборчих спорів / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 3—12.

² Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / за ред. Ю. Б. Ключковського. — К. : Парламент. вид-во, 2006. — С. 419.

³ Смокович М. І. Окремі проблеми визначення судової юрисдикції щодо розв'язання виборчих спорів / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 3—12.

припинення особистих чи майнових прав фізичних осіб, якщо законом не визначено іншого порядку їх встановлення¹.

Аналіз цієї норми дозволяє дійти висновку, що в цивільному судочинстві встановлюються факти, які мають юридичне значення, якщо законом не визначено іншого порядку їх встановлення.

Такий правовий висновок, отриманий у результаті використання інструментарію тлумачення шляхом застосування методів аналізу і синтезу, не завжди застосовують адміністративні суди при розгляді спорів щодо встановлення фактів у виборчих спорах, тому в окремих випадках неправильно визначають судову юрисдикцію спорів щодо встановлення фактів у виборчих спорах, вважаючи, що такі спори не підлягають розгляду адміністративними судами.

Статтею 61 Закону про вибори народних депутатів визначено процедуру та підстави оголошення попередження партії, кандидати у депутати від якої включені до виборчого списку партії, або окремого кандидату у депутати.

Підстави попередження визначені ч. 2 вказаної статті:

1) підкуп виборців або членів виборчих комісій кандидатом у депутати, партією, яка висунула кандидатів у депутати, представником партії, уповноваженою особою партії чи посадовою особою партії, довіреною особою кандидата у депутати, а також іншою особою за дорученням кандидата у депутати, партії — суб'єкта виборчого процесу;

2) надання під час виборчого процесу виборцям, закладам, установам, організаціям або членам виборчих комісій грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів (крім товарів, що містять візуальні зображення назви, символіки, прапора партії, за умови, що вартість таких товарів не перевищує трьох відсотків мінімального розміру заробітної плати), робіт, послуг, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних цінностей (непрямого підкупу) організацією, засновником, власником або членом керівного органу якої є кандидат у депутати, партія, яка висунула кандидатів у депутати, або посадова особа цієї партії;

3) використання кандидатом у депутати, партією при фінансуванні передвиборної агітації крім коштів виборчого фонду інших коштів;

4) встановлення судом при розгляді виборчого спору, що кандидат у депутати, який займає посаду, в тому числі за сумісництвом, в органах виконавчої влади, органах влади Автономної Республіки Крим чи в органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, у військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, залучав або використовував для проведення передвиборної агітації підлеглих йому осіб, служ-

¹ Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2003 року // Офіційний вісник України. — 2004. — № 16 (07.05.2004). — Ст. 1088.

бовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи (зловживання службовим становищем);

5) порушення партією, кандидатом у депутати обмежень щодо проведення передвиборної агітації, у тому числі проведення агітації після 24-ї години останньої п'ятниці перед днем голосування.

З указаної норми випливає, що підставою для оголошення попередження партії, кандидати у депутати від якої включені до виборчого списку партії, або окремому кандидату в депутати є встановлення в судовому порядку відповідних фактів при розгляді виборчого спору. Зокрема, щодо зазначеної категорії справ (на відміну від попередньої категорії стосовно визнання відомостей такими, що мають наклепницький та недостовірний характер) законодавець чітко визначив, що такі факти мають встановлюватися у виборчому спорі.

Пленум Вищого адміністративного суду України роз'яснив, що основною умовою для визначення адміністративної юрисдикції справ є предмет спору в цих справах.

Тому справи за позовними заявами про встановлення факту підкупу виборців, факту надання під час виборчого процесу виборцям, закладам, установам, організаціям або членам виборчих комісій грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, робіт, послуг, цінних паперів тощо, фактів навмисного неправомірного усунення з приміщення для голосування офіційних спостерігачів, інших фактів, встановлення яких передбачено законами про вибори, також належать до юрисдикції адміністративних судів. Вимоги про встановлення таких фактів можуть бути подані до суду в одній позовній заяві з вимогою про визнання дій протиправними (абзаци 7, 8 п. 2 Постанови).

У цій категорії справ встановлення зазначених фактів є предметом виборчого спору, а тому ці факти не можуть встановлюватися в цивільному судочинстві, а лише в адміністративному. Пленум вказав, що визначальним для визначення виборчого спору, який повинен розглядатися за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, є предмет спору щодо правовідносин, які пов'язані з виборчим процесом і виникли в межах виборчого процесу (п. 3.3 Постанови).

Позовні вимоги про визнання розповсюджених відомостей такими, що мають недостовірний або наклепницький характер, не належать до юрисдикції адміністративних судів, у тому числі в разі коли вони заявлені разом з вимогами у виборчому спорі, наприклад з вимогою про зобов'язання засобу масової інформації опублікувати спростування подібних відомостей. У такому разі відповідно до ст. 109 КАС України адміністративний суд повинен відмовити у відкритті провадження у справі за вказаною вимогою та роз'яснити позивачеві право на звернення до суду з вимогою про визнання розповсюджених відомостей такими, що мають недостовірний або наклепницький характер, у порядку господарського чи цивільного судочинства. Якщо ж провадження у справі відкрито, то

треба закрити його за правилами, встановленими п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України, з таким же роз'ясненням позивачеві його прав.

При встановленні обставин розповсюдження завідомо недостовірних або наклепницьких відомостей про партію — суб'єкта виборчого процесу або про кандидата у депутати, недостовірний або наклепницький характер яких встановлено у судовому порядку, необхідно виходити з того, чи було розповсюджувачу таких відомостей заздалегідь відомо про те, що судовим рішенням встановлено саме такий характер цих відомостей.

Факти, необхідність встановлення яких визначено виборчими законами, є предметом виборчого спору і встановлюються при розгляді таких спорів адміністративними судами за особливостями, передбаченими статтями 172—179 КАС України, тому, на наш погляд, помилковим є твердження, що такі факти встановлюються в цивільному процесуальному порядку¹.

Сформульовані вище висновки певним чином сприятимуть розв'язанню проблеми встановлення компетенції загальних судів щодо розгляду та вирішення справ і допоможуть суддям правильно визначати судову юрисдикцію щодо розв'язання виборчих спорів.

4.2. Сторони виборчих конфліктів: проблеми визначення

Через механізм виборів народ України реалізовує своє конституційне право щодо здійснення державної влади. Вибори є основним інструментом контролю українського народу за діяльністю політичних і громадських інституцій, обраних громадян, щодо реалізації запропонованих ними програм.

Вибори та участь у них є природним правом громадян. Найважливішим способом забезпечення реалізації виборчого права громадян на виборах є судовий захист цього права адміністративними судами.

Згідно з ч. 3 ст. 8 Конституції України звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Конституційними принципами та запровадженням в адміністративному судочинстві принципу верховенства права суб'єктів виборчого права наділено повноваженнями на звернення до суду під час виборчих процесів щодо захисту цих прав та розв'язання виборчих конфліктів.

Встановлення нових правил поведінки для учасників виборчих перегонів, наділення їх відповідними правами та обов'язками тощо потребує

¹ Смокович М. І. Окремі проблеми визначення судової юрисдикції щодо розв'язання виборчих спорів / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 3—12.

тотального та ефективного судового захисту таких прав і відповідного судового контролю за виборчим процесом.

Однак склалася неоднакова судова практика щодо забезпечення судового захисту осіб, які є носіями виборчих прав, оскільки в окремих випадках суди відмовляють у відкритті провадження чи залишають позовні заяви без розгляду в зв'язку з тим, що позивач не має права на звернення до суду щодо виборчого спору.

Таке становище не відповідає ч. 2 ст. 124 Конституції України, якою встановлено, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. З моменту введення Конституції в дію суди не вправі відмовляти фізичним чи юридичним особам у прийнятті до судового розгляду заяв і звернень¹.

Правильне визначення адміністративними судами сторін у виборчому спорі є запорукою справедливого та правильного вирішення виборчого спору. Сторонами у виборчих конфліктах є суб'єкти виборчих правовідносин. Цією проблематикою займалися провідні науковці та практики М. В. Жушман, В. П. Іщенко, Ю. А. Попова та інші. Фахівець у галузі конституційного права В. П. Іщенко так визначає поняття виборчого спору: «Виборчий спір — це розбіжності, пов'язані з порушенням виборчих прав громадян при проведенні виборів до державних та місцевих органів влади, а також при проведенні референдумів, які вирішуються в адміністративному або судовому порядку»². Ю. А. Попова визначає виборчий спір як «правові конфлікти, які виникають між суб'єктами виборчих правовідносин у зв'язку з порушенням виборчих прав заявника і які підлягають розгляду в адміністративному або судовому порядку»³. На наш погляд, виборчий спір — це правовий конфлікт, який розв'язується за зверненням спеціально установлених законодавством суб'єктів в судовому або адміністративному порядку, якщо на це немає заборони, та який виник під час виборчого процесу чи процесу референдуму і пов'язаний з порушенням виборчого законодавства суб'єктами, які згідно із законодавством мають нести відповідальність за це порушення⁴. У зв'язку з прийняттям Верховною Радою України 17 листопада

¹ Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Єзеров, Д. С. Терлецький. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — С. 318.

² Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учеб. для вузов / С. А. Авакян, Л. Г. Алехичева, В. В. Альхименко и др. ; отв. ред. А. В. Иванченко. — М. : НОРМА, 1999. — С. 856.

³ Попова Ю. А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений (теоретические проблемы) / Ю. А. Попова. — Краснодар : КГАУ, 2001. — С. 247.

⁴ Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. І. Смокович. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — 304 с.

2011 року Закону України «Про вибори народних депутатів України» зазначена проблематика потребує переосмислення та аналізу з урахуванням конституційної гарантії на судовий захист.

Сторонами у виборчому спорі, який підлягає розв'язанню адміністративними судами, є позивач і відповідач.

З цього приводу Пленум Вищого адміністративного суду України у п. 3 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 дав такі роз'яснення: «Визначаючи спір щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, за суб'єктним складом (сторонами), суди повинні виходити з того, хто є позивачем у справі (суб'єкт виборчого процесу) та хто є відповідачем у справі, оскільки не кожна особа може бути стороною в такому спорі».

4.2.1. Позивач у виборчому спорі

Визначення позивача у виборчому спорі виборів народних депутатів має окремі особливості та спричиняє певні труднощі через недосконалість виборчого законодавства.

Осіб, які мають право на звернення до суду у виборчому спорі, можна поділити на декілька груп, за ознакою їх повноважень на таке право.

До першої групи відносяться суб'єкти виборчого процесу. Згідно з ч. 1 ст. 172 КАС України право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, членів цих комісій мають суб'єкти відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії).

Зазначена норма є бланкетною, оскільки не містить переліку суб'єктів виборчого процесу — перелік наведено в Законі про вибори народних депутатів. Статтею 12 останнього встановлено, що суб'єктами виборчого процесу є: виборець; Центральна виборча комісія, а також інша виборча комісія, утворена відповідно до цього Закону; партія, що висунула кандидата у депутати; кандидат у депутати, зареєстрований у порядку, встановленому цим Законом; офіційний спостерігач від партії, яка висунула кандидатів у депутати у загальнодержавному окрузі, від кандидата у депутати в одномандатному окрузі від громадської організації, який зареєстрований у порядку, встановленому цим Законом. Отже, зазначені особи мають право на звернення до суду щодо розгляду та розв'язання виборчого спору.

Пленум ВАСУ у п. 3.1.1 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 роз'яснив: «Загальне право на подання позову в спорі, пов'язаному з виборчим процесом, належить суб'єктам виборчого процесу, як це передбачено частиною першою статті 172 КАС України, з якої випливає, що право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, членів цих комісій мають суб'єкти відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії). Ця норма є бланкетною, вона відсилає до законів про

вибори, якими регулюється виборчий процес та які визначають коло суб'єктів виборчого процесу.

Суб'єктами виборчого процесу є виборці, виборчі комісії, кандидати, партії (блоки) або місцеві організації партій, які висунули кандидатів у відповідному виборчому процесі, уповноважені представники, довірені особи, офіційні спостерігачі від партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу та від кандидатів (ст. 12 Закону № 2487-VI, ст. 12 Закону № 474-XIV, ст. 12 Закону № 4061-VI), крім того офіційні спостерігачі від громадських організацій (п. 5 ч. 1 ст. 12 Закону № 4061-VI)».

У порядку, передбаченому ст. 172 КАС України, звернутися до суду мають право особи, які мають намір реалізувати своє право на участь у виборчому процесі або набути статусу суб'єкта виборчого процесу, в разі відмови в цьому виборчими комісіями або органами державної влади чи органами місцевого самоврядування. Якщо така відмова не оскаржена або визнана законною, то ці особи не мають права оскаржувати подальші рішення, дії та бездіяльність виборчих комісій або органів державної влади чи органів місцевого самоврядування у виборчому процесі як суб'єкти відповідного процесу та не мають права в подальшому на подання позову в указаному порядку.

З аналізу викладеного випливає, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій у виборчому процесі виборів народних депутатів позивачами є: виборець; партія, що висунула кандидата у депутати; кандидат у депутати; офіційний спостерігач від партії, яка висунула кандидатів у депутати у загальнодержавному окрузі, від кандидата у депутати в одномандатному окрузі, від громадської організації та особи, які бажають набути такий статус. Необхідно зазначити, що в цій категорії справ не можуть бути позивачем виборчі комісії¹.

Водночас, виборча комісія може бути позивачем в іншій категорії виборчих спорів.

Частиною 1 ст. 174 КАС України встановлено, що право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум, мають виборча комісія, кандидат, партія (блок), місцева організація партії, які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, комісія з референдуму, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму.

Суб'єкти виборчого процесу за приписами ч. 1 ст. 172 КАС України та інші особи, перелічені в ч. 1 ст. 174, ч. 1 ст. 175 КАС, мають право

¹ Смокович М. І. Сторони виборчого спору щодо виборів народних депутатів: проблеми визначення / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 8. — С. 43—49.

на звернення до суду в порядку, визначеному для розгляду виборчих спорів, незалежно від того, чи порушені їхні права та інтереси суб'єктом оскарження¹.

Зрозуміло, що у справах за виборчими спорами судам не треба перевіряти, чи порушені право та інтерес позивачів. Зазначене є своєрідною особливістю виборчого спору щодо визначення позивача у справі. Вважаємо, що цим руйнується фундаментальна ознака позивача — порушення його права чи інтересу, — але так встановив законодавець. Урешті-решт, у всіх суб'єктів виборчого процесу одна мета — проведення виборів без порушень виборчого законодавства. Отже, можна зробити припущення, що заінтересованість позивача у виборчій справі полягає в дотриманні законності під час виборчого процесу, але при зверненні до суду він не повинен вказувати, у чому полягає його інтерес, а також у чому полягає порушення його прав у виборчій справі. Виходячи з цього суб'єкт виборчого процесу має право оскаржити в судовому порядку рішення, дії чи бездіяльність вищеперелічених суб'єктів оскарження незалежно від того, чи порушуються цими рішенням, дією чи бездіяльністю його права. Тому суд не може відмовити у відкритті провадження в такій справі з підстав неналежності позивача, якщо з позовом звернувся один з названих суб'єктів виборчого процесу. Вважаємо, що законодавець, надавши можливість суб'єктам виборчого процесу звертатись до суду незалежно від того, порушені їхні права та інтереси порушенням виборчого законодавства, встановив фундаментальне право цих суб'єктів — контролювати дотримання виборчого законодавства всіма суб'єктами виборчого процесу, і цей контроль вони можуть реалізовувати через звернення до суду і в судовому порядку виявляти порушення виборчого законодавства з метою забезпечення законності всіма суб'єктами виборчого процесу. Це чи не одне з найвищих досягнень у розвитку демократії в Україні та дотриманні конституційної гарантії на судовий захист. Зазначеними положеннями КАС України право на безперешкодне звернення до суду піднято на один рівень із найвищими цінностями та правами людини. Однак це право стосується лише перелічених позивачів і за правилами адміністративного судочинства діє лише у виборчих справах чи справах щодо референдуму².

Необхідно виділити виборця як суб'єкта виборчого процесу щодо права на звернення до суду. Громадянин України, який має право голосу, є виборцем. Виборець — це особливий суб'єкт виборчого процесу,

¹ Смокович М. І. Сторони виборчого спору щодо виборів народних депутатів: проблеми визначення / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 8. — С. 43—49.

² Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. І. Смокович. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — С. 109.

оскільки вибори народних депутатів як захід проводяться не для тих, кого оберуть народними депутатами, а для виборця, який через вибори виражає своє волевиявлення щодо участі в управлінні державою. Тому виборець повинен мати необмежене право звернення до суду з метою контролю за виборами народних депутатів в аспекті розв'язання конфліктів у виборчому процесі. Однак законодавець це право обмежив¹.

Відповідно до ч. 2 ст. 172 КАС України виборець може оскаржити рішення, дію чи бездіяльність виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій, якщо такі рішення, дія чи бездіяльність порушують його виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму.

Крім того ч. 2 ст. 174 КАС України встановлено, що виборець може оскаржити рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, якщо такі рішення, дії чи бездіяльність порушують виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто.

Згідно з ч. 2 ст. 175 КАС України виборець може оскаржити дії чи бездіяльність суб'єктів, визначених ч. 1 цієї статті, якщо ці дії чи бездіяльність порушують виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто.

Аналіз зазначених норм свідчить, що вони обмежують право виборців на звернення до суду, оскільки вони можуть звернутися до суду лише в разі порушення виборчих прав або інтересів щодо їхньої участі у виборчому процесі особисто.

Частиною 7 ст. 2 Закону про вибори народних депутатів встановлено, що громадяни України, які мають право голосу, можуть брати участь у роботі виборчих комісій як їх члени, а також у проведенні передвиборної агітації, здійсненні спостереження за проведенням виборів депутатів та в інших заходах у порядку, визначеному цим та іншими законами України.

Отже, необхідно мати на увазі, що участь виборця у виборчому процесі не обмежується лише голосуванням, оскільки виборець має й інші права та інтереси у виборах народних депутатів України. Тому при визначенні права виборця на звернення до суду в разі порушення його виборчих прав та інтересів особисто слід враховувати всі права та інтереси виборця щодо участі у виборчому процесі, а не тільки право голосу.

Таким чином, відповідно до ч. 2 ст. 172 КАС України виборці мають право на звернення до суду в указаному порядку лише в разі порушення їхніх виборчих прав або інтересів щодо участі у виборчому про-

¹ Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. І. Смокович. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — С. 109.

цесі особисто. З таких самих підстав виборець може оскаржити рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів, визначених у ч. 2 ст. 174 і в ч. 1 ст. 175 КАС України.

Під виборчими правами та інтересами виборця щодо участі у виборчому процесі особисто розуміється не тільки право голосу на відповідних виборах, а й право на участь у роботі виборчих комісій як членів цих комісій, у проведенні передвиборної агітації, здійсненні спостереження за виборами та в інших заходах у порядку, визначеному законами України.

Відтак, окремі суб'єкти виборчого процесу виборів Президента України мають право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів, визначених частинами 1, 3 ст. 176 КАС України, зокрема в разі порушення їхніх законних прав або охоронюваних законом інтересів.

При вирішенні виборчих спорів судам необхідно з'ясувати не лише правомірність оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності відповідача, а й наявність чи відсутність порушення ними прав, свобод та інтересів, законних прав або охоронюваних законом інтересів позивача. Відсутність такого порушення є підставою для відмови в задоволенні позовної заяви.

Позовна заява фізичної особи (громадянина України), яка звернулася до суду за захистом не виборчих, а інших прав, свобод та інтересів, не може розглядатися адміністративним судом за правилами, встановленими статтями 172—179 КАС України, а в разі належності спору до юрисдикції адміністративних судів має розглядатися за загальними правилами, встановленими КАС України. У такому ж порядку визначається юрисдикція, якій підлягає розгляд спору, в разі звернення до суду фізичних чи юридичних осіб з позовом, що стосується виконання їх професійних повноважень¹.

До другої групи осіб, які мають право звернутися до суду за наявності виборчого спору, відносяться особи, яким таке право надано Законом про вибори народних депутатів.

Згідно із ст. 12 Закону про вибори народних депутатів суб'єктами виборчого процесу є зареєстрований у порядку, встановленому цим Законом офіційний спостерігач від партії, яка висунула кандидатів у депутати в загальнодержавному виборчому окрузі, від кандидата у депутати в одномандатному окрузі, від громадської організації.

Зі змісту частин 2 і 3 ст. 78 Закону про вибори народних депутатів випливає, що зареєстрована в установленому законом порядку громадська організація, до статутної діяльності якої належать питання вибор-

¹ Постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України від 1 листопада 2013 року № 15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum__vas.html?_m=publications&_t=rec&id=3122.

чого процесу та спостереження за ним, може мати офіційних спостерігачів під час виборів народних депутатів. Громадська організація також має право оскаржити до суду рішення про відмову в наданні їй дозволу мати офіційних спостерігачів.

Водночас, приписами статей 172, 174, 175 КАС України, якими встановлено особливості розгляду виборчих спорів, не передбачено, що громадська організація має право на звернення до суду, оскільки вона не є суб'єктом виборчого процесу, а відповідно до ч. 1 ст. 172 КАС України та інших положень КАС України, які регламентують процедуру розгляду такої категорії справ, з названим позовом до суду можуть звернутися лише суб'єкти виборчого процесу¹.

Тобто громадська організація має право на звернення до суду, але, оскільки вона не є суб'єктом виборчого процесу, то чи повинна справа розглядатися за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України для розгляду виборчих спорів? Для відповіді необхідно застосовувати правило тлумачення за допомогою висновку від попереднього правового явища до наступного, або навпаки: особа має право на звернення до суду у спорі, що впливає з виборчих правовідносин (попереднє правове явище), тому вона має право на розгляд її справи з урахуванням особливостей, які встановлені для розгляду справ щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом (наступне правове явище). Ці два правових явища та висновки щодо зазначених правових приписів нерозривно пов'язані і є такими, що впливають одне з одного та взаємодоповнюють одне одного².

Аналіз і синтез викладеного дозволяє дійти висновку, що особи, яким право на звернення до суду у виборчому спорі надано Законом про вибори народних депутатів, мають право на розгляд їхньої справи адміністративним судом за особливостями, передбаченими статтями 172—179 КАС України.

Аналогічну правову позицію у пункті 3.1.3 постанови від 1 листопада 2013 року виклав Пленум Вищого адміністративного суду України: «розгляд справ за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, здійснюється в разі звернення... до суду осіб, яким право на звернення до суду про захист прав у виборчому процесі надано відповідними законами про вибори (з частини третьої статті 78 Закону про вибори народних депутатів випливає, що громадська організація має право оскаржити до суду рішення Центральної виборчої комісії про відмову в наданні їй дозволу мати офіційних спостерігачів). При цьому суди повинні виходити з того, що в разі якщо особа має право на звер-

¹ Смокович М. І. Сторони виборчого спору щодо виборів народних депутатів: проблеми визначення / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 8. — С. 43—49.

² Там само.

нення до суду у спорі, що впливає з виборчих правовідносин, то вона має і право на розгляд її справи з урахуванням особливостей, встановлених для розгляду справ щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом».

До третьої групи осіб, які мають право звернутися до суду у виборчому спорі, відносяться особи, яким таке право не надано КАС України і Законом про вибори народних депутатів, але й не заборонено.

Складною є правова ситуація щодо реалізації права на судовий захист офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій. Частинами 1 і 2 ст. 79 Закону про вибори народних депутатів передбачено, що офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій реєструються Центральною виборчою комісією. Рішення про реєстрацію або про відмову в реєстрації таких офіційних спостерігачів приймається Центральною виборчою комісією не пізніше як за п'ять днів до дня голосування. Частиною 6 цієї статті визначені права офіційних спостерігачів від іноземної держави, міжнародної організації, до яких належать права: бути присутніми на зустрічах кандидатів у депутати, уповноважених осіб партій з виборцями, на передвиборних зборах, мітингах, засіданнях виборчих комісій; знайомитися з матеріалами передвиборної агітації; перебувати на виборчих дільницях під час голосування, спостерігати за діями членів комісії, у тому числі під час видачі виборчих бюлетенів виборцям і підрахунку голосів, не заважаючи членам комісії фізично, тощо.

Аналіз законодавчої процедури набуття статусу офіційного спостерігача від іноземних держав, міжнародних організацій і прав, які має такий спостерігач під час виборів народних депутатів, свідчить, що зазначені особи до набуття такого статусу та у разі набуття можуть потребувати судового захисту для реалізації своїх прав. Право на судовий захист в Україні є конституційною гарантією, отже, й офіційні спостерігачі мають право на звернення до суду, незалежно від того, що Законом про вибори народних депутатів таке право не передбачено¹.

Найбільш проблематичним є питання, чи можуть ці особи звернутися до суду за особливостями, передбаченими КАС України щодо розгляду виборчих спорів. Знову ж таки треба застосувати метод тлумачення від попереднього правового явища до наступного, і навпаки. Попереднім правовим явищем є те, що особи мають право бути офіційними спостерігачами і, будучи такими, мають відповідні права у виборчому процесі з гарантованим правом на судовий захист цих прав. Із цього правового явища випливає наступне — в разі якщо вказані особи мають відповідні права у виборчому процесі з гарантованим правом на судовий

¹ Смокович М. І. Сторони виборчого спору щодо виборів народних депутатів: проблеми визначення / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 8. — С. 43—49.

захист, то вони також мають право на звернення до суду щодо захисту цих прав за особливостями, передбаченими КАС України для розгляду виборчих спорів. Звідси впливає правовий припис, що офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій мають право бути позивачами у виборчих спорах, але лише щодо захисту прав, якими вони наділені Законом про вибори народних депутатів¹.

На підтвердження отриманого висновку вважаємо за необхідне навести ще один правовий припис, отриманий шляхом тлумачення ч. 1 ст. 108 Закону про вибори народних депутатів, з якої вбачається, що кандидат у депутати, зареєстрований в установленому Законом порядку, партія — суб'єкт виборчого процесу в особі її керівника, представника партії у Центральній виборчій комісії, уповноваженої особи партії чи іншої особи, уповноваженої рішенням центрального керівного органу партії, довірена особа кандидата у депутати, офіційний спостерігач, виборча комісія, утворена відповідно до цього Закону, виборець, чий особисті виборчі права або охоронювані законом інтереси щодо участі у виборчому процесі, у тому числі на участь у роботі виборчої комісії чи на здійснення спостереження, порушено рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта оскарження, може звернутися до виборчої комісії зі скаргою, що стосується виборчого процесу, з урахуванням особливостей, визначених цією статтею і статтями 109—113 цього Закону.

Аналіз цієї норми дозволяє дійти висновку, що перелічені у зазначеній нормі особи в разі порушення їхніх виборчих прав мають право звернутися до виборчої комісії зі скаргою, що стосується виборчого процесу, для розв'язання виборчого конфлікту. Процедура розв'язання останнього врегульована статтями 109—113 зазначеного Закону. Однак, ураховуючи конституційну гарантію на судовий захист при безпосередньому зверненні до суду, за допомогою інструментарію тлумачення а *fortiori* отримуємо правовий припис, що непрямо впливає з акта законодавства: якщо перелічені у ч. 1 ст. 108 Закону про вибори народних депутатів особи мають право на подання скарги до виборчої комісії для розв'язання виборчого спору, то ці особи, тим більше мають право звернутися з таким предметом спору до суду. З отриманого правового припису впливає ще один припис, отриманий за допомогою методу тлумачення від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, а саме: якщо ці особи для захисту прав, передбачених виборчим законодавством, мають право звернутися до суду, то й мають право на розгляд відповідної справи за особливостями, передбаченими КАС України для розгляду виборчих спорів².

¹ Смокович М. І. Сторони виборчого спору щодо виборів народних депутатів: проблеми визначення / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 8. — С. 43—49.

² Там само.

Серед перелічених у ч. 1 ст. 108 Закону про вибори народних депутатів осіб є офіційні спостерігачі, до яких належать, у тому числі, й офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій. Наведеними висновками доведено, що офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій мають право бути позивачами у виборчих спорах щодо виборів народних депутатів, які підлягають розгляду за вищевказаними особливостями.

Відповідно до п. 2 ч. 15 ст. 94 Закону про вибори народних депутатів окружна виборча комісія може прийняти рішення про визнання голосування на виборчій дільниці недійсним лише у разі: виявлення фактів, підтверджених судовим рішенням, навмисного створення перешкод у здійсненні повноважень членами виборчих комісій в день, що передують дню голосування, у день голосування чи при підрахунку голосів; навмисного неправомірного усунення з приміщення для голосування чи приміщення, де відбувається підрахунок голосів, осіб, зазначених у ч. 3 ст. 34 цього Закону, а так само неправомірного недопущення зазначених осіб у приміщення для голосування чи приміщення, де проводиться підрахунок голосів.

Хоча законодавець не вказав, що в даному випадку зазначені спостерігачі мають право на звернення до суду, але це впливає із згаданої норми шляхом застосування принципу тлумачення від попереднього правового явища до наступного, і навпаки¹.

Частиною 3 ст. 34 Закону про вибори народних депутатів встановлено, що на засіданнях окружної чи дільничної виборчої комісії, у тому числі при підрахунку голосів та встановленні підсумків голосування, на виборчій дільниці, у приміщенні, де проводиться голосування, в день голосування мають право бути присутніми без дозволу чи запрошення відповідної комісії лише:

- 1) члени виборчих комісій вищого рівня;
- 2) кандидати у депутати, їх довірені особи, уповноважені особи партій (не більше однієї особи від однієї партії, одного кандидата);
- 3) офіційні спостерігачі від партії, яка висунула кандидата у депутати у загальнодержавному окрузі, від кандидата у депутати в одномандатному окрузі або від громадської організації (не більше однієї особи від однієї партії, одного кандидата, однієї громадської організації);
- 4) офіційні спостерігачі від іноземних держав і міжнародних організацій;
- 5) представники засобів масової інформації (не більше двох від одного засобу масової організації).

¹ Смокович М. І. Сторони виборчого спору щодо виборів народних депутатів: проблеми визначення / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 8. — С. 43—49.

Знову ж таки необхідно рішення суду щодо виявлення фактів, підтверджених судовим рішенням, навмисного створення перешкод у здійсненні повноважень членами виборчих комісій в день, що передує дню голосування, у день голосування чи при підрахунку голосів, навмисного неправомірного усунення з приміщення для голосування чи приміщення офіційних спостерігачів від іноземних держав і міжнародних організацій.

За результатами дослідження встановлено, що позивачами у виборчому спорі можуть бути спеціальні суб'єкти, яким законодавством надано право на звернення до суду в таких спорах, а також усі особи, які вважають, що відповідачем порушені їх виборчі права.

З цього приводу Пленум Вишого адміністративного суду України у п. 3.1.4 постанови від 1 листопада 2013 року роз'яснив, що законами про вибори встановлено, що виборчими комісіями можуть прийматися рішення про відмову в реєстрації та дострокове припинення повноважень офіційних спостерігачів від всеукраїнських громадських організацій, іноземних держав і міжнародних організацій тощо (ст. 57 Закону № 2487-VI, ст. 68 Закону № 474-XIV), які не є суб'єктами виборчого процесу і для них цими законами прямо не встановлено право на звернення до суду.

Водночас, суди повинні враховувати, що кожній особі в Україні гарантовано право на звернення до суду (статті 8, 55 Конституції України, ч. 1 ст. 6 КАС України). Не становлять винятку щодо наявності такого права й учасники виборчого процесу, які мають відповідні права та обов'язки у правовідносинах, пов'язаних з виборчим процесом, але не є суб'єктами виборчого процесу. Такі особи можуть мати і право на звернення до суду, зокрема щодо встановлення фактів навмисного неправомірного усунення з приміщення для голосування офіційних спостерігачів від іноземних держав і міжнародних організацій (п. 2 ч. 15 ст. 94 Закону № 4061-VI). Тому позовні заяви названих учасників про захист їхніх прав, встановлених виборчими законами, у спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, з метою ефективного судового захисту мають розглядатися за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України.

Позивачів у виборчих спорах можна поділити на три групи.

До першої групи відносяться суб'єкти виборчого процесу або особи, які бажають набути цей статус.

З них виділено дві підгрупи:

- суб'єкти виборчого процесу, які мають право на звернення до суду незалежно від того, чи порушені їхні права та інтереси;

- суб'єкти виборчого процесу, які мають право на звернення до суду лише у разі порушення їхніх прав та інтересів.

До другої групи відносяться позивачі, яким таке право надано Законом про вибори народних депутатів.

До третьої групи відносяться особи, яким КАС України і Законом про вибори народних депутатів таке право прямо не надано, але й не заборонено. Ці особи мають відповідні права, передбачені виборчим законодавством, для захисту яких вони мають право звернутися до суду виходячи із загальних конституційних принципів, у тому числі й за особливостями, встановленими КАС України для розгляду виборчих спорів¹.

Відповідачами у таких справах можуть бути всі особи, які порушують виборче законодавство чи права вищеперелічених суб'єктів виборчого процесу та інших носіїв виборчих прав.

Наведеними висновками значно розширено суб'єктний склад виборчих спорів у виборах народних депутатів, що вказує на забезпечення учасників виборчого процесу належним правом на судовий захист. Також підкреслено особливу роль адміністративних судів у перегонах виборів народних депутатів — здійснення судового контролю за цими виборами.

4.2.2. Проблеми визначення відповідача у виборчому спорі

Згідно з ч. 1 ст. 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Суд, здійснюючи правосуддя, забезпечує захист гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави².

Суд, здійснюючи правосуддя, забезпечує захист гарантованих Конституцією України та законами України прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави³ не лише особам, які звернулися до суду, а й тим, які є відповідачами у судових справах.

Статус відповідача як учасника судочинства, його права та обов'язки досліджували багато науковців. Зокрема, визначенню учасників в адміністративному судочинстві, в тому числі й відповідача як сторони в адміністративній справі, присвятили свої праці В. М. Бевзенко, М. В. Жушман, В. П. Іщенко, С. В. Кальченко, С. В. Ківалов, Ю. Б. Ключковський, В. М. Колесниченко, В. В. Комаров, А. Т. Комзюк, О. В. Коцкій,

¹ Смокович М. І. Сторони виборчого спору щодо виборів народних депутатів: проблеми визначення / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 8. — С. 43—49.

² Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Єзеров, Д. С. Терлецький. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — С. 318.

³ Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.

В. В. Кривенко, Р. О. Куйбіда, Д. Д. Луспеник, Р. С. Мельник, О. М. Пасенюк, В. Г. Перепелюк, Ю. А. Попова, І. Л. Самсін та інші.

Дослідження правового регулювання статусу і проблем визначення відповідача у виборчому спорі здійснюється вперше.

Мета даного підрозділу проаналізувати нормативне врегулювання, судову практику та в порівняльному аспекті виокремити особливості статусу відповідача як сторони у виборчому спорі та особливості його встановлення. За результатами дослідження запропонувати зміст дефініції відповідача у виборчому спорі та шляхи вдосконалення законодавства щодо його визначення.

А. Й. Пашук зазначав, що відповідачем є особа, яка покликана відповідати за позовом внаслідок заяви позивача про те, що вона порушила чи оспорує його права¹. О. А. Логінов та О. О. Штефан вважають, що відповідач — це особа, яка, на думку позивача, порушила чи заперечила його суб'єктивні права чи законні інтереси². У науково-практичному коментарі Цивільного процесуального кодексу України за загальною редакцією В. В. Богатиря, визначено, що відповідач — це особа, яка залучається у цивільну справу як можливий порушник прав позивача³. Видатний процесуаліст В. В. Комаров вказує, що відповідач — це особа, до якої пред'являється позов про захист суб'єктивних прав чи охоронюваних законом інтересів⁴.

У наукових визначеннях поняття «відповідач», на наш погляд, відсутня основна ознака — це обов'язок нести відповідальність за вимогою у пред'явленому позові, у зв'язку з чим бути суб'єктом спірних правовідносин. Без цієї ознаки відповідач є неналежним, тобто не відповідачем.

Отже, відповідач — це особа, яка повинна відповідати і бути стороною спірних правовідносин, а не тільки, на думку позивача, порушила чи заперечила його суб'єктивні права. Якщо особа не повинна відповідати і не є стороною у спірних правовідносинах, то вона — неналежний відповідач, тобто фактично не є відповідачем.

Якщо особа взагалі не причетна до предмета спору і навіть не може обґрунтовано заперечувати підстави позовних вимог, вона не несе обов'язків з відновлення порушених прав, свобод та інтересів позивача, оскільки не є стороною спірних правовідносин.

¹ Цивільний процесуальний кодекс Української РСР : наук.-практ. коментар / відп. ред. І. П. Кононенко. — К. : Вид-во політ. літ. України, 1973. — 496 с.

² Цивільний процес України : навч. посіб. / О. А. Логінов, О. О. Штефан. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — 368 с.

³ Науково-практичний коментар Цивільного процесуального кодексу України / за заг. ред. В. В. Богатиря. — К. : Видавничий дім «Професіонал», 2012. — 752 с.

⁴ Цивільний процесуальний кодекс України : наук.-практ. коментар / за ред. В. В. Комарова. — Х. : Одісей, 2001. — 816 с.

Однак вона може бути відповідачем, якщо її вибрав позивач. На наш погляд, відповідач також повинен би мати право не бути їм у справі, якщо вважає, що він не є стороною у спірних відносинах і не відповідає за вимогами позову. В такому випадку необхідно було б закривати провадження у справі. Важливим є те, що відповідачем може бути не будь-яка вибрана позивачем особа, а лише сторона у спірних правовідносинах, у яких відповідач, на думку позивача, порушив його права, свободи та інтереси¹.

На наш погляд, відповідач, який вважає, що він не є таким і не хоче бути у цьому статусі, повинен мати право на виключення його зі справи з позбавленням його такого статусу. Якщо ж суд це установить, то необхідно законодавчо врегулювати, що в такому випадку суд повинен закрити справу стосовно нього, а до відкриття провадження у справі відмовити у відкритті. У протилежному випадку, коли обрання відповідача буде розсудом позивача, як це передбачено чинним законодавством, то кожен є потенційним відповідачем і позбавитися цього статусу неможливо².

Вважаємо, що відповідач — це особа, до якої пред'являється позов про захист суб'єктивних прав чи охоронюваних законом інтересів і яка є стороною у спірних правовідносинах та несе відповідальність за відновлення порушених прав та інтересів позивача.

Законодавчо поняття відповідача вперше було визначено КАС України. Пунктом 9 ч. 1 його ст. 3 встановлено, що відповідач — це суб'єкт владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, — й інші особи, до яких звернена вимога позивача. Згідно з ч. 3 ст. 50 цього Кодексу відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено цим Кодексом. Однак, вважаємо, що цими нормами не розкрито поняття відповідача, а лише вказано осіб, які можуть бути відповідачами в адміністративній справі.

Аналіз і синтез наведених норм дає підстави для висновку, що відповідачів в адміністративній справі можна поділити на дві групи. До першої необхідно віднести суб'єктів владних повноважень, а до другої — інших осіб, до яких звернена вимога позивача.

З цього приводу О. В. Кошій зазначав, що законодавче визначення відповідача в адміністративному судочинстві одразу викликає заперечення та потребує доповнення, оскільки відповідачем може бути також і суб'єкт, який не наділений владними повноваженнями³.

¹ Смокович М. І. Відповідач у виборчому спорі: статус та проблеми визначення / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2013. — № 9. — С. 27—34.

² Там само.

³ Кошій О. В. Сутність та підстави участі в адміністративному судочинстві України відповідача [Електронний ресурс] / О. В. Кошій. — Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11kovcuv.pdf>.

Правник О. Бачеріков розрізняє такі групи відповідачів в адміністративному судочинстві:

суб'єкти владних повноважень;

громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, — за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень¹.

На наш погляд, такого висновку цей автор дійшов з урахуванням положень ч. 4 ст. 50 КАС України, відповідно до якої громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень: 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; 4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); 5) в інших випадках, встановлених законом.

На погляд О. М. Пасенюка, в адміністративному судочинстві відповідачем є особа, яка, на думку позивача, порушила його право, свободу чи інтерес і повинна усунути це порушення чи компенсувати шкоду².

Порівняльний аналіз процесуального законодавства та поглядів науковців дає підстави для висновку, що єдине поняття відповідача та притаманні йому ознаки, які б дозволяли визначити його дефініцію, відсутні. На наш погляд, основною причиною такого становища є багатогранність юрисдикції адміністративних судів, яку встановлено частинами 1 і 2 ст. 17 КАС України.

З метою визначення дефініції відповідача в адміністративній справі вважаємо за необхідне виходити з положення п. 9 ч. 1 ст. 3 КАС України, яким встановлено, що відповідач — суб'єкт владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, — й інші особи, до яких звернена вимога позивача.

До суб'єктів владних повноважень відносяться: орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

¹ Бачеріков О. Визначення терміна «відповідач» за Кодексом адміністративного судочинства України [Електронний ресурс] / О. Бачеріков. — Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2609>.

² Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. — К. : Старий світ, 2006. — 576 с.

Однак загальновідомо, що суб'єкти владних повноважень, залежно від характеру правовідносин, можуть і не бути відповідачами в адміністративній справі.

Щоб суб'єкт владних повноважень був відповідачем в адміністративній справі, він має бути стороною у спірних правовідносинах у результаті виконання своїх владних управлінських функцій і, безумовно, у разі подання до такого суб'єкта позову. Крім того в деяких випадках (щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби) законодавець такі справи відносить до юрисдикції інших судів¹.

Як наслідок, з урахуванням висновків цього дослідження, можна для цієї групи відповідачів попередньо визначити їх поняття. Відповідач в адміністративній справі — це суб'єкт владних повноважень, до якого пред'являється позов про захист прав, свобод чи інтересів фізичної особи, прав та інтересів юридичної особи, який є стороною у спірних правовідносинах, що виникли в результаті виконання ним владних управлінських функцій, та несе відповідальність за відновлення порушених прав, свобод та інтересів позивача, якщо законодавством не встановлено, що цей суб'єкт є відповідачем у справах юрисдикції інших судів².

Другою групою відповідачів в адміністративній справі є інші особи, до яких звернена вимога позивача.

З визначенням другої групи відповідачів у адміністративній справі є певні складнощі, які полягають у тому, що такими особами можуть бути і не суб'єкти владних повноважень. Помилковою є думка, що позивачем у такому разі є суб'єкт владних повноважень.

Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 23 Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до КАС України. Статтею 13 останнього визначено розпорядників інформації, до яких відносяться суб'єкти, що володіють такою інформацією, в тому числі й суб'єкти господарювання та інші юридичні особи, котрі не є суб'єктами владних управлінських функцій. Отже, з наведених норм вбачається, що відповідачем в адміністративній справі може бути і не суб'єкт владних повноважень, таким і не буде позивач. Тобто це випадок відсутності суб'єкта владних повноважень як сторони в адміністративній справі. Звідси випливає висновок, що не кожному відповідачу в адміністративній справі притаманна ознака, за якою він має бути стороною у спірних правовідносинах, пов'язаних з виконанням ним владних управлінських функцій³.

¹ Смокович М. І. Відповідач у виборчому спорі: статус та проблеми визначення / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2013. — № 9. — С. 27—34.

² Там само.

³ Там само.

З положень п. 8 ч. 1 ст. 3 КАС України випливає, що позивачем в адміністративній справі може бути суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду. Системний аналіз цієї норми дає підстави для висновку, що в такому разі позивач звертається до суду не за захистом своїх прав, свобод чи інтересів, а виконує свої функції, повноваження. Отже, в даному випадку втрачається ще одна складова дефініції відповідача, а саме, що це особа, до якої пред'являється позов про захист прав, свобод чи інтересів фізичної особи, прав та інтересів юридичної особи. Як приклад — позов органу Служби безпеки України до іноземця про примусове видворення його з території України. У такій ситуації позивач як суб'єкт владних повноважень не захищає в судовому порядку свої права, свободи чи інтереси, а виконує повноваження, надані йому державою у цій сфері правовідносин. Відповідач у такій категорії справ захищає своє право на перебування у країні, а не доводить, що він не порушив будь-яких прав, свобод чи інтересів. Отже, поняття відповідача у цій категорії адміністративних справ, його ознаки відмінні від наведених вище, оскільки до таких відповідачів пред'являється позов не про захист прав, свобод чи інтересів позивача, а про вжиття в судовому порядку щодо відповідачів відповідних заходів (видворення, повернення податкового боргу, стягнення коштів, припинення повноважень тощо)¹.

Дослідження показує, що визначити уніфіковане поняття відповідача в адміністративній справі неможливо, оскільки воно залежить від характеру спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Крім зазначених проблем загального визначення поняття відповідача в адміністративній справі мають місце складні питання такого визначення у виборчих справах, особливості розгляду яких встановлені статтями 172—179 КАС України.

В одному із своїх досліджень ми вказували, що відповідно до ч. 1 ст. 176 КАС України, якою встановлено особливості провадження у справах, пов'язаних із виборами Президента України, виборча комісія, кандидат на пост Президента України, партія (блок) — суб'єкт виборчого процесу, виборець, законні права або охоронювані інтереси яких порушено, мають право оскаржувати рішення чи дії об'єднання громадян, виборчого блоку, його посадової особи чи повноважного представника, що стосуються виборчого процесу, крім тих рішень чи дій, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян належать до його внутрішньої організаційної діяльності або виключної компетенції. Частиною 3 цієї статті встановлено, що кандидат на пост Президента України, партія (блок) — суб'єкт виборчого процесу мають право оскар-

¹ Смокович М. І. Відповідач у виборчому спорі: статус та проблеми визначення / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2013. — № 9. — С. 27—34.

жувати дії іншого кандидата на пост Президента України, його довіреної особи, якщо ці дії спрямовані на порушення встановленого законом порядку висунення кандидата, проведення передвиборної агітації, інші порушення їх прав або виборчих прав громадян.

Системний аналіз зазначених норм показує, що гарантоване конституційне право на судовий захист у зазначених виборчих справах виникає за наявності таких умов:

- позивачем може бути тільки визначений указаними нормами суб'єкт виборчого процесу;

- за захистом до суду позивач може звернутися у разі порушення його прав або охоронюваних законом інтересів;

- відповідачами у таких справах можуть бути тільки визначені законом особи;

- порушення мають відбуватися лише в установленій сфері (на певному етапі) відносин виборчого процесу (порядку висунення кандидата, проведення передвиборної агітації)¹.

Пленум Вишого адміністративного суду України у пункті 3.2 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» роз'яснив, що відповідачем у виборчій справі є особа, яка є стороною у спірних правовідносинах, пов'язаних з виборчим процесом, до якої пред'явлено адміністративний позов².

Водночас, ч. 1 ст. 174 КАС України передбачено, що право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум, мають виборча комісія, кандидат, партія (блок), місцева організація партії, які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, комісія з референдуму, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму.

Крім того ч. 1 ст. 175 КАС України визначено, що право оскаржувати дії чи бездіяльність 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, що порушують законодавство про вибори чи референдум, мають кандидат, партія (блок), місцева організація партії, які є суб'єктами відповідного вибор-

¹ Смокович М. І. Право на звернення до суду у виборчому спорі / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2013. — № 7. — С. 29—36.

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum__vas.html?_m=publications&_t=rec&id=3122.

чого процесу, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму.

Дослідження наведених норм свідчить, що законодавством заздалегідь визначається відповідач у виборчих спорах. Тобто висновок, що відповідач є лише ймовірним учасником, який, можливо, буде здійснювати повноваження відповідача¹, до зазначеної категорії адміністративних справ не підходить. У даному разі відповідач характеризується ще як можливий порушник законодавства про вибори².

За загальним правилом, відповідачі у виборчій справі визначені статтями 172, 174, 175, 176 КАС України. Зокрема, згідно з частинами 1 і 2 ст. 172 КАС України рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, членів цих комісій можуть бути оскаржені в судовому порядку. Тобто відповідачами в цьому разі є виборчі комісії та члени цих комісій.

Центральна виборча комісія є постійно діючим колегіальним центральним державним органом, який очолює систему виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України. Комісія здійснює контроль та консультативно-методичне забезпечення діяльності виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (ст. 1 Закону України від 30 червня 2004 року № 1932-IV «Про Центральну виборчу комісію» (далі — Закон про ЦВК, Закон № 1932-IV).

Інші виборчі комісії утворюються відповідно до законів про вибори — види та кількість цих комісій залежать від виду виборів, у зв'язку з якими вони утворюються.

Крім того відповідачами у виборчих спорах є кандидати, їхні довірені особи, партії (блоки), місцеві організації партії, їхні посадові особи та уповноважені особи, офіційні спостерігачі від суб'єктів виборчого процесу, що порушують законодавство про вибори, щодо оскарження їхніх дій чи бездіяльності (ч. 1 ст. 175 КАС України).

Необхідно враховувати, що у виборчих справах, пов'язаних з виборами Президента України, відповідачами також можуть бути об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх власники, посадові та службові особи (частини 1, 2 ст. 176 КАС України).

Вищенаведені процесуальні приписи дублюються законодавцем у матеріальних законах, якими регламентовано проведення відповідних виборів. Так, згідно з ч. 9 ст. 108 Закону про вибори народних депута-

¹ Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. — К. : Прецедент, 2007. — 531 с.

² Смокович М. І. Право на звернення до суду у виборчому спорі / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2013. — № 7. — С. 29—36.

тів рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, членів цих комісій, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, кандидатів, їхніх довірених осіб, партій, їхніх посадових та уповноважених осіб, офіційних спостерігачів, що порушують законодавство про вибори, можуть бути оскаржені до суду в порядку, визначеному КАС України. Цей перелік осіб, які визначені відповідачами у виборчих справах, є значно ширшим ніж це передбачено відповідними нормами КАС України.

Тому Пленум Вищого адміністративного суду України нагадав, що крім вищезгаданих осіб, які можуть бути відповідачами у виборчій справі, закони про вибори визначають більш широке коло осіб.

Так, ч. 9 ст. 108 Закону № 4061-VI, яка перелічує учасників виборчого процесу, рішення, дії чи бездіяльність яких можуть бути оскаржені до суду, до таких учасників віднесено офіційних спостерігачів, до яких у розумінні цього Закону (ст. 77) належать, у тому числі, й офіційні спостерігачі від громадських організацій, міжнародних організацій та іноземних держав.

У судовій практиці з розгляду виборчих спорів виникають проблеми у разі коли відповідачем є особа, не визначена законодавством як відповідач у такому спорі. По-перше, у визначенні, чи є такий спір виборчим, і, по-друге, чи підлягає такий спір розгляду за особливостями, встановленим статтями 172—179 КАС України. Якщо такий спір спрямований на захист виборчих прав громадян чи інших учасників виборчого процесу чи процесу референдуму, то він є виборчим, а тому й підлягає розгляду за указаними особливостями.

Отже, відповідачами у виборчому спорі можуть бути всі особи, які перешкоджають реалізації виборчих прав суб'єктами виборчого процесу або іншими носіями таких прав.

Частиною 1 ст. 74 Закону про вибори народних депутатів встановлено, що участь у передвиборній агітації забороняється іноземцям та особам без громадянства. Звідси висновок: якщо перелічені особи проводять агітацію у формі мітингу, демонстрації, пікету, які можуть бути обмежені лише судом (ст. 39 Конституції України), то вони будуть відповідачами у виборчому спорі.

Частиною 7 ст. 2 Закону про вибори народних депутатів громадянам України надано право брати участь у проведенні передвиборної агітації. У разі порушення громадянином України приписів щодо її проведення він також може бути відповідачем у виборчому спорі, хоча законодавцем зазначене не встановлено¹.

¹ Смокович М. І. Право на звернення до суду у виборчому спорі / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2013. — № 7. — С. 29—36.

Аналогічне роз'яснення міститься у п. 3.2.3 неодноразово згаданої постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 1 листопада 2013 року, а саме: Законами про вибори суб'єктам виборчого процесу та іншим його учасникам визначено певні права й обов'язки. Зокрема, громадяни України (виборці), які мають право голосу, можуть брати участь у проведенні передвиборної агітації (ч. 7 ст. 2 Закону № 4061-VI, ч. 3 ст. 2 Закону № 474-XIV, ч. 4 ст. 3 Закону № 2487-VI). Правила проведення передвиборної агітації регламентовано законами про вибори. До особи, яка проводить агітацію з порушенням цих правил, суб'єктами виборчого процесу може бути пред'явлено адміністративний позов. У такому разі відповідачем у виборчій справі може бути й громадянин України (виборець).

Таким чином, відповідачами у виборчому спорі можуть бути особи, які порушують виборче законодавство та перешкоджають реалізації виборчих прав суб'єктами виборчого процесу або іншими носіями таких прав, у тому числі й виборці, іноземці та особи без громадянства.

Якщо сторонами спору є перелічені вище особи, але спір не пов'язаний з виборчим процесом, у разі поширення на нього юрисдикції адміністративних судів він має вирішуватися за загальними правилами, встановленими КАС України.

О. В. Кошій дійшов висновку, що відповідач в адміністративному судочинстві — це будь-яка фізична або юридична особа, до якої, за суб'єктивним переконанням позивача, мають бути звернуті претензії, котрі виникли із спірних публічно-правових (матеріально-правових) відносин за участю цих осіб¹. Вважаємо, що наведене визначення не охоплює всіх відповідачів у адміністративних спорах. Наприклад, блок політичних партій не є фізичною чи юридичною особою, не є такими тимчасові об'єднання громадян. Відповідачем може бути сторона у правовідносинах. Якщо ця особа не є стороною, то вона не може бути відповідачем, вона стає неналежним відповідачем.

О. Бачеріков зазначав, що відповідач — це сторона у публічно-правовому спорі, яка: є суб'єктом владних повноважень (органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою чи службовою особою або іншим суб'єктом, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі і делеговані) і своїм рішенням, дією або бездіяльністю порушив або міг порушити права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, якщо таке рішення, дія або бездіяльність оскаржується за адміністративним позовом у порядку, визначеному КАС України, і суддею винесено ухвалу про відкриття провадження

¹ Кошій О. В. Сутність та підстави участі в адміністративному судочинстві України відповідача [Електронний ресурс] / О. В. Кошій. — Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11kovcuv.pdf>.

у справі за цим позовом, але рішення суду за цим позовом ще не набуло чинності; або є громадянином України, іноземцем чи особою без громадянства, їх об'єднанням, юридичною особою, які не є суб'єктами владних повноважень, до яких суб'єкт владних повноважень звернувся до адміністративного суду з адміністративним позовом: про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); в інших випадках, встановлених законом»¹. Вважаємо, що таке визначення відповідача в адміністративній справі не має узагальнюючих ознак, а перелічує їх стосовно всіх категорій адміністративних справ.

На наш погляд, відповідач в адміністративній справі — це особа, яка є стороною у спірних правовідносинах і до якої пред'явлено адміністративний позов. Вважаємо, що таке загальне визначення підходить до всіх відповідачів у всіх категоріях адміністративних справ.

Щодо відповідача у виборчій справі, то, можливо, найбільш вдалим є таке визначення: відповідач у виборчій справі — це особа, до якої пред'явлено позов про порушення виборчого законодавства. Однак, ураховуючи вищенаведену дефініцію, можливо, вдалішим визначенням є: відповідач у виборчій справі — це особа, яка є стороною у спірних правовідносинах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, до якої пред'явлено адміністративний позов. Усі інші ознаки відповідача у виборчій справі є факультативними².

У наукових колах дискутується питання моменту, з якого особа стає відповідачем. О. Бачеріков вважає, що особа набуває статусу відповідача з моменту набуття чинності ухвалою про відкриття провадження у справі за адміністративним позовом³. Однак у разі прийняття судом ухвали про залишення без руху позовної заяви, повернення позовної заяви, відмови у відкритті провадження у справі така ухвала підлягає апеляційному та касаційному оскарженню. Для її перегляду в апеляційному та касаційному порядку запрошуються всі особи, які беруть участь у справі, а саме, які зазначені в позовній заяві в якості позивача, відповідача і третіх осіб. Усі перелічені особи мають право давати пояснення, заперечення тощо стосовно законності прийнятих ухвал. Звідси висновок — особа стає відповідачем у адміністративній справі з моменту надходжен-

¹ Бачеріков О. Визначення терміна «відповідач» за Кодексом адміністративного судочинства України [Електронний ресурс] / О. Бачеріков. — Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2609>.

² Смокович М. І. Право на звернення до суду у виборчому спорі / М. І. Смокович // Юридика Україна. — 2013. — № 7. — С. 29—36.

³ Бачеріков О. Зазнач. праця.

ня до суду адміністративного позову, в якому позивач визначив таку особу як відповідача.

Згідно з ч. 9 ст. 108 Закону про вибори народних депутатів рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, членів цих комісій, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, кандидатів, їхніх довірених осіб, партій, їхніх посадових та уповноважених осіб, офіційних спостерігачів, що порушують законодавство про вибори, можуть бути оскаржені до суду в порядку, визначеному КАС України.

Вважаємо, що цей перелік відповідачів не може бути вичерпним, оскільки, як зазначалося, відповідачами у виборчому спорі можуть бути всі особи, які перешкоджають реалізації виборчих прав суб'єктами виборчого процесу або іншими носіями таких прав.

Даним дослідженням питання визначення відповідача у виборчому спорі та й взагалі в адміністративному судочинстві остаточно не розв'язані. Потребує подальшого законодавчого врегулювання поняття повноваження неналежного відповідача.

4.2.3. Особливості інституту представництва осіб, які беруть участь у виборчому спорі

Під терміном «судове представництво» слід розуміти юридичні відносини, на підставі яких одна особа — представник — виконує згідно із законом або статутом чи договором процесуальні дії в суді в інтересах іншої особи. Метою інституту судового представництва є надання допомоги громадянам і юридичним особам у захисті їх прав, а також сприяння суду в з'ясуванні істотних обставин справи і правильному її вирішенні.

Судове представництво відрізняється від представництва в цивільному праві. У цивільному праві представник діє у сфері цивільних правовідносин, укладає від імені особи, яку представляє, цивільно-правові угоди, що мають для останньої обов'язкову силу, породжує для неї певні права й обов'язки. Він завжди заступає особу, яку представляє, і вона не бере участі в укладенні угоди. Обсяг прав представника в цивільному праві визначений у довіреності¹.

В адміністративному судочинстві також є правовий інститут представництва, передбачений ст. 56 КАС України. Аналіз положень останньої дає підстави вважати, що адміністративне процесуальне представництво — це правовідносини, в яких одна особа (представник) на підставі повноважень, наданих їй законом або договором, вчиняє процесуальні

¹ Цивільний процесуальний кодекс Української РСР : наук.-практ. коментар). — К. : Вид-во політ. літ. України, 1973. — С. 110.

дії в адміністративному судочинстві, спрямовані на захист прав, свобод та інтересів іншої особи, а також публічних інтересів, у результаті чого у особи, яку представляють, виникає комплекс процесуальних прав та обов'язків. Мета процесуального представництва — допомогти особі, яку представляють, у здійсненні її процесуальних прав, попередити їх порушення в адміністративному процесі, домогтися для неї найбільш сприятливого рішення і надати суду допомогу в здійсненні правосуддя в адміністративних справах¹.

Звідси випливає, що суб'єктами правовідносин представництва є представники та особи, яких вони представляють. Такими особами є сторони (позивач і відповідач) у справі та треті особи (треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, і треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору).

На наш погляд, представників можуть мати й представники осіб, які беруть участь у справі, зокрема, законний представник неповнолітньої особи укладає угоду з адвокатом, який представляє його інтереси в суді або надає йому правову допомогу в іншій формі. Однак процесуальне адміністративне законодавство передбачає протилежне, а саме, що законний представник самостійно здійснює процесуальні права та обов'язки сторони чи третьої особи, яку він представляє, діючи в її інтересах (ч. 6 ст. 59 КАС України). Звідси представник, залучений законним представником, є представником відповідної особи, а не законного представника, але зобов'язаний виконувати вказівки законного представника щодо ведення справи².

Представником є особа, яка здійснює процесуальні дії від імені та в інтересах особи, яку вона представляє, з метою надання їй правової допомоги у здійсненні своїх прав та забезпечення захисту інтересів громадян та юридичних осіб, які беруть участь у процесі³.

В адміністративному судочинстві представники беруть участь в адміністративному процесі на основі договору або закону. Тобто представниками є законні представники (батьки як законні представники неповнолітніх, керівники як законні представники органів, підприємств, установ, організацій, органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб) і представники за договором (адвокати, правозахисники, юрисконсульти та ін.).

Статтею 58 КАС України визначені документи, які підтверджують повноваження представників. Повноваження представників, які беруть

¹ Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. І. Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). — 2-ге вид., перероб. і допов. — К. : Юрінком Інтер, 2013. — С. 187.

² Там само. — С. 198.

³ Логінов О. А. Цивільний процес України : навч. посіб. / О. А. Логінов, О. О. Штефан. — К. : Юрінком Інтер, 212. — С. 52.

участь в адміністративному процесі на основі договору, на здійснення представництва в суді мають бути підтверджені довіреністю (ч. 1 ст. 58). Повноваження законних представників підтверджуються документами, в яких зазначено займану ними посаду чи факт родинних, опікунських тощо відносин з особою, інтереси якої вони представляють (ч. 2 ст. 58).

Незважаючи на достатньо чітке врегулювання представництва в адміністративному судочинстві при розгляді адміністративними судами виборчих спорів виникають проблеми з його визначенням.

У п. 12 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 Пленум ВАСУ (далі — Постанова № 15) виклав роз'яснення щодо представництва у виборчих спорах.

Необхідно зазначити, що проблематичність визначення представництва у виборчих спорах зумовлена положеннями ст. 178 КАС України та неправильним їх розумінням правниками.

Статтею 178 КАС України встановлено, що особа, яка відповідно до закону про вибори зареєстрована як уповноважений представник або довірена особа кандидата, діє як представник останнього у справах, пов'язаних з виборчим процесом, без додаткового уповноваження.

Особа, котра відповідно до закону про вибори чи референдум зареєстрована як уповноважена особа (представник) партії (блоку), місцевої організації партії, ініціативної групи референдуму, діє як представник відповідної партії (блоку), місцевої організації партії, ініціативної групи референдуму у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, без додаткового уповноваження.

Документом, що підтверджує повноваження представників, визначених частинами 1 і 2 цієї статті, є посвідчення, видане в порядку, встановленому законом про вибори чи референдум.

Синтез цієї норми дає підстави для висновку, що вона передбачає особливості здійснення представництва у виборчих справах. Однак перелік цих особливостей не є вичерпним — він є лише додатком до загальних підходів визначення представництва в адміністративному судочинстві.

Розширений аналіз згаданих норм свідчить, що визначальним, яке з них впливає, є таке.

По-перше, уповноважена особа партії та довірена особа кандидата в народні депутати можуть звертатися до адміністративного суду щодо розв'язання виборчого конфлікту лише в інтересах партії чи кандидата в народні депутати, в тому числі представляти їхні інтереси на стороні відповідача.

По-друге, уповноважена особа партії чи довірена особа кандидата в народні депутати є представником цих суб'єктів виборчого процесу за законом.

По-третє, документом, який підтверджує повноваження уповноваженої особи партії чи довіреної особи кандидата в депутати, є відповідне посвідчення, видане в порядку, встановленому законом про вибори.

В абзацах 1 та 2 п. 12 Постанови № 15 Пленум ВАС України з цього приводу дав такі роз'яснення: «Положеннями статті 178 КАС України передбачено випадки здійснення представництва у справах без додаткового уповноваження. Зокрема, особа, яка відповідно до закону про вибори зареєстрована як уповноважений представник або довірена особа кандидата, діє як представник відповідного кандидата у справах, пов'язаних з виборчим процесом, без додаткового уповноваження, особа, яка відповідно до закону про вибори зареєстрована як уповноважена особа (представник) партії (блоку), місцевої організації партій, діє як представник відповідної партії (блоку), місцевої організації партії у справах, пов'язаних з виборчим процесом, без додаткового уповноваження. Документом, що підтверджує повноваження таких представників, є відповідне посвідчення, видане в порядку, встановленому законом про вибори.

Уповноважена особа партії та довірена особа кандидата є представником цих суб'єктів виборчого процесу за законом. Тому всі правила такого представництва в адміністративному судочинстві регулюються приписами КАС України як представництва за законом».

Відмінність полягає лише в тому, що документом, який підтверджує повноваження уповноваженої особи партії чи довіреної особи кандидата в депутати, є відповідне посвідчення, видане в порядку, встановленому законом про вибори.

У всіх інших випадках стосовно справ, пов'язаних з виборчим процесом, представництво здійснюється за загальними правилами, встановленими статтями 56—61 КАС України.

Однак судова практика свідчить, що суди допускають помилки і фактично порушують право на судовий захист осіб, які не мають відповідного посвідчення, виданого уповноваженій особі партії чи довірній особі кандидата в депутати. Наприклад, скасовуючи рішення суду першої інстанції, яким позовну заяву залишено без розгляду, Одеський апеляційний адміністративний суд констатував, що суд першої інстанції вважав, що представництво у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, здійснюється особливо, а саме у порядку, передбаченому ст. 178 КАС України. Таким чином, суд першої інстанції помилково ототожнив поняття: «особливості представництва» з поняттям: «особливе представництво». Дана стаття не змінює загального порядку представництва у вказаних справах, а лише визначає певні особливості представництва у випадках, коли представник є зареєстрованим. Відповідно, в усіх інших випадках представництво здійснюється за загальними правилами, встановленими статтями 56—61 КАС України¹.

¹ Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду від 5 вересня 2012 року // Єдиний Державний реєстр судових рішень. — № 25863272.

Пленум ВАС України в абз. 4 п. у 12 Постанови № 15 звернув увагу на те, що суди повинні враховувати, що особа (без додаткового уповноваження), яка здійснює представництво у справах, пов'язаних з виборчим процесом, має право на вчинення від імені суб'єкта, якого вона представляє, всіх процесуальних дій, які може вчинити цей суб'єкт (частини 1, 6 ст. 59 КАС України)¹.

Водночас, треба зазначити, що уповноважений представник (або довірена особа кандидата) не має повноважень для звернення до суду як позивач з вимогами у виборчому спорі. У такому разі він є неналежним позивачем². Однак це стосується лише виборів народних депутатів України та виборів депутатів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, оскільки у цих виборчих процесах уповноважені представники партій та довірені особи кандидатів не є суб'єктами виборчого процесу. Що ж до виборів Президента України, то відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про вибори Президента України» суб'єктами виборчого процесу є уповноважені представники, довірені особи від партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу та від кандидатів на пост Президента України³, тому вони як суб'єкти виборчого процесу мають право на звернення до суду в якості позивачів, а не тільки як уповноважені представники та довірені особи від партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу та від кандидатів на пост Президента України — в інтересах останніх.

Як висновок уповноважені представники та довірені особи кандидатів та уповноважені представники партій (блоків) мають неоднаковий правовий статус, що залежить від виду виборів, у яких вони беруть участь. Таке становище свідчить про неуніфікованість виборчого законодавства в Україні, що тягне плутанину та колізії у правових висновках учасників виборчих процесів, а також неоднакове правозастосування виборчого законодавства.

Повноваження на ведення справи в суді дає представникові право на вчинення від імені особи, яку він представляє, всіх процесуальних дій, які може вчинити ця особа. Винятком є представники, які беруть участь у справі на основі договору. Частиною 2 ст. 59 КАС України встановлено, що представник, який бере участь в адміністративному процесі на основі договору, має право повністю або частково відмовитися

¹ Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 1 листопада 2013 року № 15 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum_vas.html?_m=publications&_t=rec&id=3122.

² Постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 1 жовтня 2012 року // Єдиний Державний реєстр судових рішень. — № 29649288.

³ Про вибори Президента України : Закон України від 5 березня 1999 року № 474-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 14 (09.04.99). — Ст. 81.

від адміністративного позову, визнати адміністративний позов, змінити адміністративний позов, досягнути примирення, передати повноваження представника іншій особі (передоручення), оскаржити судове рішення, якщо право на вчинення кожної із цих дій спеціально обумовлене у виданій йому довіреності.

Аналіз і синтез зазначених норм дає підстави для висновку, що уповноважені представники та довірені особи кандидатів та уповноважені особи партій (блоків) як представники за законом на підставі відповідного посвідчення мають право на вчинення від імені кандидатів та партій (блоків), яких вони представляють, усіх процесуальних дій, які може вчинити цей кандидат чи партія (блок).

В абз. 4 п. 12 Постанови № 15 Пленум ВАС України роз'яснив: «... суди повинні враховувати, що особа (без додаткового уповноваження), яка здійснює представництво у справах, пов'язаних з виборчим процесом, має право на вчинення від імені суб'єкта, якого вона представляє, усіх процесуальних дій, які може вчинити цей суб'єкт».

Відповідно до ч. 6 ст. 59 КАС України законний представник самостійно здійснює процесуальні права та обов'язки сторони чи третьої особи, яку він представляє, діючи в її інтересах. Отже, уповноважена особа партії та довірена особа кандидата в депутати не можуть передоручити свої повноваження щодо їх представництва в адміністративному суді іншій особі — вони повинні самостійно представляти цих суб'єктів виборчого процесу в суді. Вважаємо, що таке тлумачення дещо обмежує права вказаних представників, оскільки вони також не можуть укласти угоду з іншим представником, щоб представляв їх інтереси як представників, наприклад з адвокатом. Статус адвоката як представника іншого представника не передбачений процесуальним законодавством, але й не заборонений. Однак практика іде іншим шляхом: адвокат повинен бути представником суб'єктів, яких представляють уповноважені особи партії або довірені чи уповноважені особи кандидатів, за відповідним посвідченням.

Щодо проблеми, яка розглядається, досить детальні роз'яснення дав Пленум ВАС України в абзацах 5—7 п. 12 Постанови № 15: «За приписами частини шостої статті 59 КАС України законний представник самостійно здійснює процесуальні права та обов'язки сторони чи третьої особи, яку він представляє, діючи в її інтересах. Отже, в такому разі уповноважена особа партії та довірена особа кандидата в депутати не може передоручити свої повноваження щодо їх представництва в адміністративному суді іншій особі.

Водночас, у разі якщо уповноважена особа партії чи довірена особа кандидата в депутати має від партії або кандидата в народні депутати, яких вони представляють, відповідне доручення, в якому зазначено, що ця уповноважена чи довірена особа має право передати повноваження представника іншій особі (передоручення), то тоді ці особи мають право

на передачу своїх представницьких повноважень іншим особам (ч. 2 ст. 59 КАС України)».

Отже, у такий спосіб процесуальне адміністративне законодавство надає можливість уповноваженому представнику або довірєній особі кандидата та уповноваженій особі (представнику) партії передати представницькі повноваження на ведення виборчої справи в адміністративному судочинстві. Однак це не означає, що вони мають таке право стосовно передачі повноважень в іншій сфері відносин — з іншими суб'єктами розв'язання виборчих конфліктів.

Крім того, що партія та кандидат законами про вибори наділені правом мати, відповідно, уповноважених і довірєних осіб як представників у відносинах із судами, вони також мають право в адміністративному судочинстві мати представників на основі договору (ч. 3 ст. 56 КАС України). Партія або кандидат мають право надавати таким представникам повноваження на ведення справи в суді та право на вчинення від їх імені всіх процесуальних дій, які вони можуть вчинити (ч. 1 ст. 59 КАС України). Однак у відповідних довірєностях має бути зазначено, що довірєтелі — партія чи кандидат — є суб'єктами виборчого процесу, а не просто юридичною або фізичною особою¹.

Як зазначалось, поряд з приписами ст. 178 КАС України, які лише доповнюють правила інституту представництва в адміністративному судочинстві, діють загальні правила цього інституту. Тому керівники або представники партій (блоків), уповноважені статутом, також мають право від їх імені підписувати позовні заяви до суду та представляти їх інтереси як законні представники у відносинах з будь-якими суб'єктами на виборах. Так само це питання розв'язують норми «м'якого» права, так, відповідно до ч. 7 ст. 56 КАС України керівники або представники партій (блоків), уповноважені статутом, також мають право від їх імені підписувати позовні заяви до суду та представляти їх інтереси як законні представники.

При розгляді виборчих спорів адміністративними судами (крім Центральної виборчої комісії) виникає питання, хто повинен видати довірєність члену виборчої комісії (про ЦВК не йдеться) на її представництво в адміністративному судочинстві. В одних випадках така довірєність видається головою виборчої комісії, в інших — виборчою комісією. За судовою практикою, дії голови виборчої комісії стосовно видачі такої довірєності іншому члену комісії оскаржувались до суду. В одних випадках суди відмовляли в позові, мотивуючи тим, що перевірка законності укладення такої угоди не відноситься до юрисдикції адміністративних судів, в інших — суди визнавали такі дії голови комісії протиправними, оскільки за виборчим законодавством він не наділений такими повноваженнями.

¹ Постанова Пленуму ВАСУ від 1 листопада 2013 року № 15.

Вважаємо, що це питання повинні вирішуватися відповідною комісією. Насамперед слід виходити з того, що більшість складу комісії — це представники певних політичних сил, до однієї з яких відноситься і голова комісії. Тому можна сумніватися в його об'єктивності при виборі представника комісії, який є членом комісії і також належить до певної політичної сили. Зрозуміло, що голова комісії ймовірно видасть таку довіреність члену комісії, який є його соратником. Звідси — сумніви у належному виконанні обов'язків представника комісії у випадку, коли в судовому порядку оспорується рішення комісії, за яке голова та довірений член комісії не голосували.

Виборча комісія є колегіальним органом. Основною формою її роботи є засідання, які скликаються головою комісії, в разі його відсутності — заступником голови, а в разі відсутності голови та його заступника — секретарем комісії. На своїх засіданнях виборча комісія приймає рішення відкритим голосуванням, більшістю голосів (ст. 33 Закону про вибори народних депутатів)¹. Звичайно, рішення колегіального органу є більш демократичним, дієвим, вагомим і правильним, чим одноособове (хоча не завжди).

Виборчим законодавством передбачено, що виборча комісія дає доручення своїм членам. Відповідно до п. 3 ч. 7 ст. 36 Закону про вибори народних депутатів член виборчої комісії має право за дорученням останньої перевіряти діяльність виборчих комісій нижчого рівня². На нашу думку, доручення про представництво в суді виборчої комісії повинно надаватись колегіально — всією комісією.

Наявність довіреності або відповідного посвідчення, що підтверджують повноваження представників, уповноважених представників або довірених осіб кандидата, повноваження представників або уповноважених осіб партії (блоку), місцевої організації партії, має значення при поданні позовної заяви, апеляційної скарги та їх розгляді судами.

Відповідно до п. 4 ч. 3 ст. 108 КАС України позовна заява повертається позивачеві, якщо її від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи.

Якщо позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи, суди повинні повернути таку позовну заяву (п. 4 ч. 3 ст. 108 КАС України), а якщо це виявлено під час судового засідання, — залишити її без розгляду (п. 2 ч. 1 ст. 155 КАС України).

Пленум ВАС України роз'яснив, що, якщо до позовної заяви не надано довіреності чи іншого документа, який підтверджує повноваження представника, суди повинні залишити таку позовну заяву без руху, прий-

¹ Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 10—11 (16.03.2012). — Ст. 73.

² Там само.

нявши ухвалу, в якій зазначити цей недолік, спосіб його усунення і встановити строк, достатній для усунення недоліку враховуючи, що виборчий спір розглядається протягом двох днів після надходження позовної заяви. Такий строк може бути обчислений календарними днями і годинами. У разі неусунення зазначених недоліків суди повинні з цих підстав повернути позовну заяву (п. 1 ч. 3 ст. 108 КАС України). Якщо позивач подав довіреність або відповідне посвідчення, то суди повинні з'ясувати, коли ці документи видані, і якщо — до подання заяви, то вважається, що недолік усунуто, тому треба вирішувати питання про відкриття провадження у справі. У разі ж подання довіреності або відповідного посвідчення після подання позовної заяви, необхідно вважати, що позивач не мав повноважень представника на час подання позовної заяви і тому суд повинен повернути позовну заяву (п. 4 ч. 3 ст. 108 КАС України).

Недотримання цих положень судами першої інстанції при розгляді та вирішенні справ, пов'язаних з виборчим процесом, є підставою для скасування апеляційними судами ухвалених рішень судів першої інстанції із залишенням позовних заяв без розгляду.

Цими ж правилами повинні керуватися апеляційні суди при прийнятті апеляційних скарг і розгляді справ.

Разом з тим, апеляційні суди повинні враховувати, що, якщо суд першої інстанції розглянув і вирішив справу без дотримання зазначених правил представництва і представник позивача, який не має повноважень на ведення справи, подає апеляційну скаргу, то такі обставини є підставою не для залишення апеляційної скарги без розгляду, а для скасування рішення суду першої інстанції із залишенням позовної заяви без розгляду.

Як висновок необхідно зазначити, що дотримання правил представництва у виборчих спорах є досить важливим в аспекті доступності до суду та отримання належного судового захисту, оскільки стислість строків звернення до суду з позовною заявою, апеляційною скаргою, які (строки) не підлягають поновленню, призводить до того, що у разі порушень вищенаведених правил представником позивача втрачається право на судовий захист виборчих прав.

4.3. Аспекти правового статусу спостерігачів, довірених та уповноважених осіб на виборах 2012 року

Демократичні вибори неможливі без дотримання прав людини, зокрема свободи слова й преси, свободи пересування по країні, свободи зборів і об'єднання в політичних цілях¹. Демократичні вибори — це вияв

¹ Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення : матер. засідань наук.-практ. семінару з проблем виборчого законодавства України. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. — С. 233.

суверенних прав населення країни, вільне волевиявлення є основою поважень і легітимності уряду. Право громадян обирати й бути обраними в ході періодичних, дійсно демократичних виборів — це визнані міжнародною спільнотою права людини. Дійсно демократичні вибори слугують меті мирного завершення боротьби за політичну владу в країні і тому відіграють провідну роль у підтримці злагоди і стабільності у суспільстві. У тих країнах, де уряд обирається законним і демократичним шляхом, обмежені можливості для недемократичних зазіхань на його владу¹.

Одним із демократичних принципів виборчого процесу є принцип гласності виборів, який полягає у відкритості виборчих процедур для суб'єктів виборчого процесу, в тому числі й виборців, та інших його учасників і слугує визнанню легітимачії обраної влади. Спостереження за виборами є проявом інтересу спільноти у забезпеченні демократичних виборів.

Конвенцією про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках Співдружності Незалежних Держав від 7 жовтня 2002 року передбачено, що вибори мають бути відкритими і гласними. Зокрема, ст. 7 цієї Конвенції встановлено, що підготовка і проведення виборів здійснюється відкрито та гласно; рішення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, виборчих органів, прийняті в межах їх компетенції та пов'язані з призначенням, підготовкою і проведенням виборів, забезпеченням і захистом виборчих прав і свобод громадянина, в обов'язковому порядку підлягають офіційному опублікуванню або доводяться до загального відома іншим шляхом у порядку і строки, передбачені законами; правові акти та рішення, які зачіпають виборчі права, свободи і обов'язки громадянина, не можуть застосовуватися, якщо вони не опубліковані офіційно для загального відома; виборчий орган протягом строку, встановленого законодавством про вибори, офіційно публікує у своєму друкованому органі або в інших засобах масової інформації відомості про підсумки голосування, а також інформацію про обраних осіб; дотримання принципу відкритості та гласності виборів повинно забезпечувати створення умов для здійснення громадського і міжнародного спостереження за виборами².

¹ Декларація принципів міжнародного спостереження за виборами, яку схвалено Виконавчою Радою Асоціації організаторів виборів країн Центральної та Східної Європи (АОВЦСЕ) 31 березня 2006 року та рекомендовано до підписання країнами-членами Асоціації [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/884_001.

² Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках Співдружності Незалежних Держав від 7 жовтня 2002 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_622.

Зазначені міжнародні стандарти трансформовані в Закон України про вибори народних депутатів, зокрема, відповідно до його ст. 13 підготовка і проведення виборів депутатів здійснюються публічно і відкрито. Публічність і відкритість виборчого процесу в діяльності виборчих комісій забезпечуються шляхом: 1) інформування громадян про їх склад; місцезнаходження та режим роботи; про утворення виборчих округів і виборчих дільниць; про місце і час голосування виборців; про основні права виборців, у тому числі про право оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій та їх членів, органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, закладів, установ і організацій, їх керівників, інших посадових та службових осіб; 2) забезпечення можливості ознайомлення суб'єктів виборчого процесу зі списками виборців, з виборчими списками партій, відомостями про кандидатів у депутати, порядком заповнення виборчих бюлетенів; 3) роз'яснення виборцям порядку голосування, а також порядку заповнення виборчих бюлетенів; 4) оприлюднення підсумків голосування і результатів виборів депутатів; 5) надання іншої інформації у випадках та в порядку, передбачених цим Законом. Рішення виборчих комісій, а також рішення органів виконавчої влади, що стосуються реалізації виборцями права голосу на виборах, доводяться ними до відома громадян через друковані засоби масової інформації або, у разі неможливості, оприлюднюються в інший спосіб. Рішення Центральної виборчої комісії та окружних виборчих комісій, які стосуються виборчого процесу та становлять публічний інтерес, оприлюднюються на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії. Засоби масової інформації зобов'язані об'єктивно висвітлювати хід підготовки і проведення виборів. Представникам засобів масової інформації гарантується безперешкодний доступ на всі публічні заходи, пов'язані з виборами, а на засідання виборчих комісій та на виборчу дільницю у день голосування — на умовах, визначених частиною третьою статті 34 цього Закону. Виборчі комісії, органи виконавчої влади, посадові і службові особи цих органів зобов'язані в межах своїх повноважень надавати їм інформацію щодо підготовки і проведення виборів депутатів. Закордонні дипломатичні установи України, при яких утворені закордонні виборчі дільниці, забезпечують опублікування в місцевих засобах масової інформації відомостей про час і місце голосування, про місцезнаходження відповідних виборчих дільниць, про порядок та строки звернення до дільничних виборчих комісій, зокрема з питань включення виборця до списку виборців на закордонній виборчій дільниці¹.

Спостереження за виборами дає можливість отримати уявлення про те, наскільки правильно відбувався виборчий процес. Воно сприятливо

¹ Закон про вибори народних депутатів.

впливає на відповідальність учасників виборів, підвищує прозорість виборчого процесу та рівень довіри до виборів з боку як електорату, так і міжнародного співтовариства. Тому спостереження за виборами можна вважати важливим інструментом не тільки оцінки рівня демократичності політичного режиму, а і способом поширення демократичних цінностей та забезпечення прав людини¹.

Основними суб'єктами забезпечення принципу відкритості та гласності виборчого процесу в Україні, безумовно, є спостерігачі. Спостереження за виборами здійснюють також усі суб'єкти виборчого процесу, в тому числі через довірених та уповноважених осіб, якщо суб'єктам виборчого процесу виборчим законодавством надано право залучати таких осіб.

Проблематикою забезпечення принципу гласності виборчого процесу займалися М. А. Бучин, М. І. Дем'яненко, С. В. Кальченко, Ю. Б. Ключковський, С. Д. Князев, А. С. Прудникова та інші. У своїх працях вони досліджували в основному питання реалізації цього принципу лише спостерігачами.

М. Бучин визначив, що спостереження за виборами здійснюють партійні національні спостерігачі, позапартійні національні спостерігачі і позапартійні міжнародні спостерігачі. С. Подгорний розрізняє три категорії спостерігачів: спостерігачі від політичних партій; спостерігачі від громадськості; міжнародні спостерігачі. Однак за українським законодавством повноваження спостерігачів мають також довірені та уповноважені особи суб'єктів виборчого процесу.

Мета даного підрозділу проаналізувати суть і в порівняльному аспекті виокремити особливості правового статусу спостерігачів, довірених та уповноважених осіб суб'єктів виборчого процесу, які є основними фігурантами у забезпеченні принципу гласності виборчого процесу на виборах народних депутатів України.

Під принципами виборчого права розуміються ключові керівні начала, ідеї, положення, закріплені в нормах виборчого права. Це засадничі правові приписи, згідно з якими будується правове врегулювання електоральних відносин на всіх його стадіях². До таких принципів відноситься принцип відкритості і гласності, оскільки він є одним з визначальних аспектів забезпечення та проведення демократичних виборів. Цей принцип формує демократичний зміст виборчого законодавства та виборчого процесу щодо виборів органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

¹ Бучин М. А. Міжнародне спостереження за виборами як складова принципу гласних виборів [Електронний ресурс] / М. А. Бучин. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/vkhnu/Polit/2010_912/Buchin.pdf.

² Конституционное право России : учеб. для студ. вузов / под ред. А. С. Прудникова, В. И. Авсеенко. — 3-е изд. перераб. и доп. — М. : ЮНИТИ-ДАНА. — С. 365.

***Суб'єкти, наділені правом спостереження
за виборами народних депутатів***

Статтею 77 Закону про вибори народних депутатів визначено такі категорії офіційних спостерігачів:

1) офіційні спостерігачі від партій, кандидати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі;

2) офіційні спостерігачі кандидатів у депутати в одномандатному окрузі;

3) офіційні спостерігачі від громадських організацій, зареєстровані у порядку, встановленому цим Законом;

4) офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій.

Залежно від прав офіційних спостерігачів, їхнього статусу та порядку реєстрації законодавець поділив їх на дві групи, до першої з яких відніс офіційних спостерігачів від партії, кандидата у депутати, громадської організації, а до другої — офіційних спостерігачів від іноземних держав.

Відповідно до ч. 9 ст. 78 Закону про вибори народних депутатів офіційний спостерігач від партії, кандидата у депутати, громадської організації має право:

1) перебувати на виборчих дільницях під час голосування, спостерігати з будь-якої відстані за діями членів виборчої комісії, у тому числі під час видачі виборчих бюлетенів виборцям і підрахунку голосів, не заважаючи членам виборчої комісії фізично;

2) робити фото- та кінозйомки, аудіо- та відеозаписи, не порушуючи при цьому таємниці голосування;

3) бути присутнім при видачі виборчих бюлетенів членам дільничної виборчої комісії, у тому числі для організації голосування виборців за місцем перебування, та при проведенні такого голосування;

4) бути присутнім, з дотриманням вимог цього Закону, на засіданнях дільничних та окружних виборчих комісій, з урахуванням положень, встановлених частиною третьою статті 34 цього Закону, у тому числі під час підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці та встановленні підсумків голосування;

5) звертатися до відповідної виборчої комісії чи до суду щодо усунення порушень цього Закону в разі їх виявлення;

6) складати акт про виявлення порушення цього Закону, що підписується ним та не менш як двома виборцями, які засвідчують факт цього порушення, із зазначенням їхніх прізвищ, імен, по батькові, місця проживання та адреси житла, та подавати його до відповідної виборчої комісії чи до суду;

7) вживати необхідних заходів у межах законодавства щодо припинення протиправних дій під час голосування та підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці;

8) отримувати копії протоколів про передачу виборчих бюлетенів, про підрахунок голосів і встановлення підсумків голосування та інших документів у випадках, передбачених цим Законом;

9) реалізовувати інші права, передбачені цим Законом для офіційних спостерігачів.

Крім того офіційні спостерігачі є суб'єктами виборчого процесу (п. 5 ч. 1 ст. 12 Закону № 4061-VI). Тобто ці офіційні спостерігачі наділені правами суб'єктів виборчого процесу, в тому числі щодо звернення до відповідної виборчої комісії чи до суду стосовно усунення будь-яких порушень цього Закону в разі їх виявлення.

Водночас, як передбачено ч. 6 ст. 79 Закону про вибори народних депутатів, офіційний спостерігач від іноземної держави, міжнародної організації має право:

1) бути присутнім на зустрічах кандидатів у депутати, уповноважених осіб партій з виборцями, на передвиборних зборах, мітингах, засіданнях виборчих комісій;

2) знайомитися з матеріалами передвиборної агітації;

3) перебувати на виборчих дільницях під час голосування, спостерігати за діями членів комісії, у тому числі під час видачі виборчих бюлетенів виборцям і підрахунку голосів, не заважаючи членам комісії фізично;

4) робити фото- та кінозйомки, аудіо- та відеозаписи, не порушуючи при цьому таємниці голосування;

5) після проведення виборів публічно висловлювати свої пропозиції щодо організації проведення виборів депутатів та вдосконалення законодавства України з урахуванням міжнародного досвіду, проводити прес-конференції з додержанням вимог законодавства України;

6) утворювати, разом з іншими спостерігачами від іноземних держав, міжнародних організацій, тимчасові групи офіційних спостерігачів для координації своєї діяльності в межах повноважень, передбачених цим Законом, з інформуванням про це протягом одного дня Центральної виборчої комісії.

Аналіз Закону про вибори народних депутатів показує, що офіційний спостерігач від іноземної держави, міжнародної організації не є суб'єктом виборчого процесу виборів народних депутатів і має дещо ущемлені та відмінні права щодо прав інших офіційних спостерігачів. Такий правовий статус свідчить, що ці спостерігачі мають нерівні можливості, порівняно з іншими офіційними спостерігачами, у спостереженні за процесом виборів народних депутатів, у тому числі стосовно усунення виявлених порушень виборчого законодавства.

Офіційні спостерігачі від партії, кандидата у депутати, громадської організації реєструються окружною виборчою комісією за поданням уповноваженої особи партії у відповідному одномандатному або загаль-

нодержавному окрузі, кандидата у депутати у цьому одномандатному окрузі або керівника відповідної громадської організації (ч. 5 ст. 78 Закону № 4061-VI). Офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій реєструються Центральною виборчою комісією. Пропозиції щодо реєстрації офіційних спостерігачів подаються іноземними державами, міжнародними організаціями безпосередньо або через Міністерство закордонних справ України до Центральної виборчої комісії не пізніше як за сім днів до дня голосування. Порядок реєстрації офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій визначається Центральною виборчою комісією (ч. 1 ст. 79 Закону № 4061-VI).

До інших спостерігачів, які не належать до офіційних спостерігачів, на нашу думку, належать уповноважені особи партій та довірені особи кандидатів у народні депутати, оскільки вони наділені правами офіційних спостерігачів від партій, кандидатів у депутати та громадських організацій.

Зокрема, відповідно до п. 5 ч. 14 ст. 75 Закону про вибори народних депутатів уповноважена особа партії має права офіційного спостерігача від партії, які передбачені ч. 9 ст. 78 цього Закону.

Частиною 13 ст. 76 Закону про вибори народних депутатів встановлено, що довірена особа кандидата у депутати має права уповноваженої особи партії, передбачені пунктами 1, 4, 5 ч. 14 ст. 75 цього Закону. Тобто довірена особа як особа уповноважена має права офіційного спостерігача від партії, передбачені ч. 9 ст. 78 цього Закону.

Із статусу уповноваженої особи від партії та довіреної особи кандидата в народні депутати випливає, що вказані особи також є спостерігачами за виборчим процесом виборів народних депутатів. При цьому вони, як і офіційні спостерігачі від партії, кандидата у депутати, громадської організації, не мають права: 1) безпідставно втручатися в роботу виборчої комісії, вчиняти дії, що порушують законний перебіг виборчого процесу або неправомірно заважати членам виборчої комісії здійснювати свої повноваження; 2) заповнювати замість виборця (у тому числі й на його прохання) виборчий бюлетень; 3) бути присутніми при заповненні виборцем виборчого бюлетеня у кабіні (кімнаті) для таємного голосування або іншим чином порушувати таємницю голосування (ч. 10 ст. 78 Закону № 4061-VI).

Аналіз і синтез цього дослідження вказують на те, що спостереження за виборами народних депутатів проводять офіційні спостерігачі від партій, кандидатів у депутати та громадських організацій; офіційні спостерігачі від іноземної держави, міжнародної організації; уповноважені особи від партії; довірені особи кандидата в народні депутати, які мають такі ж права та обов'язки, як і офіційні спостерігачі від партій, кандидатів у депутати та громадських організацій.

*Право на звернення до суду осіб, які ведуть спостереження
за виборами народних депутатів*

Офіційні спостерігачі від партій, кандидатів у депутати та громадських організацій є суб'єктами виборчого процесу, тому вони відповідно до ст. 172 КАС України мають право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, членів цих комісій. Таке саме право на звернення до суду ці спостерігачі мають за правилами ч. 1 ст. 174 і ч. 1 ст. 175 КАС України. Відповідно до п. 5 ч. 9 ст. 78 Закону № 4061-VI офіційний спостерігач від партії, кандидата у депутати, громадської організації має право звертатися до відповідної виборчої комісії чи до суду щодо усунення порушень цього Закону в разі їх виявлення.

На нашу думку, зазначені норми права свідчать про те, що інститут офіційних спостерігачів від партій, кандидатів у депутати та громадських організацій володіє усім спектром правового врегулювання щодо реалізації права на звернення до суду при виявленні порушень виборчого законодавства іншими учасниками виборчого процесу.

Однак офіційні спостерігачі від іноземної держави, міжнародної організації права на звернення до суду не мають.

Частинами 1 і 2 ст. 79 Закону про вибори народних депутатів передбачено, що офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій реєструються ЦВК. Рішення про реєстрацію або про відмову в реєстрації офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій приймається ЦВК не пізніше як за п'ять днів до дня голосування. Частиною 6 цієї статті визначено права офіційних спостерігачів від іноземної держави, міжнародної організації, до яких належить право бути присутнім на зустрічах кандидатів у депутати, уповноважених осіб партій з виборцями, на передвиборних зборах, мітингах, засіданнях виборчих комісій; знайомитися з матеріалами передвиборної агітації; перебувати на виборчих дільницях під час голосування, спостерігати за діями членів комісії, у тому числі під час видачі виборчих бюлетенів виборцям і підрахунку голосів, не заважаючи членам комісії фізично, та інші права. Про право звернення таких спостерігачів до суду в Законі про вибори не йдеться.

Однак право на судовий захист в Україні є конституційною гарантією, тому зрозуміло, що й такі офіційні спостерігачі мають право на звернення до суду незалежно від того, що Законом про вибори народних депутатів їм таке право не надано.

Однак найбільш проблематичним є те, чи можуть ці особи звернутися до суду за особливостями, передбаченими КАС України щодо розгляду виборчих спорів. На наш погляд, треба застосувати метод тлумачення від попереднього правового явища до наступного, і навпаки. Попереднім правовим явищем є право осіб бути офіційними спостерігачами, а отже, і їх відповідні права у виборчому процесі з гарантованим правом на судовий захист цих прав. Із цього правового явища випливає,

що, якщо вказані особи мають відповідні права у виборчому процесі з гарантованим правом на судовий захист, то вони також мають право на звернення до суду щодо захисту цих прав за особливостями, передбаченими КАС України для розгляду виборчих спорів (наступне правове явище). Звідси — правовий припис, що офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій мають право бути позивачами у виборчих спорах¹.

Необхідно підкреслити, що офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій мають право на звернення до суду лише для захисту своїх прав, встановлених Законом № 4061-VI, щодо належного спостереження за виборами, тоді як офіційні спостерігачі від партій, кандидатів у депутати та громадських організацій мають право звернутися до суду в разі виявлення будь-якого порушення виборчого законодавства, в тому числі й щодо захисту їхніх прав як спостерігачів.

З аналізу ст. 12 Закону № 4061-VI, яка визначає суб'єктів виборчого процесу виборів народних депутатів, випливає, що уповноважені особи партій та довірені особи кандидатів у депутати не є суб'єктами виборчого процесу. Однак, як уже зазначалось, уповноважена особа партії та довірена особа кандидата в народні депутати мають права офіційного спостерігача від партії, передбачені ч. 9 ст. 78 цього Закону.

Відповідно до п. 5 ч. 9 ст. 78 Закону № 4061-VI офіційний спостерігач від партії, кандидата в депутати, громадської організації має право звертатися до суду щодо усунення порушень цього Закону в разі їх виявлення.

Синтез викладеного свідчить, що уповноважена особа партії та довірена особа кандидата в народні депутати мають право на звернення до суду щодо усунення порушень Закону № 4061-VI.

Уповноважена особа партії та довірена особа кандидата в народні депутати представляють інтереси партії чи кандидата в народні депутати у відносинах з виборчими комісіями, органами виконавчої влади, судами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, засобами масової інформації та інші повноваження (п. 2 ч. 14 ст. 75 і ч. 6 ст. 76 Закону № 4061-VI). Отже, ці особи виконують лише представницькі функції указаних суб'єктів виборчого процесу. Тобто вони можуть звернутися до суду лише в інтересах партії та кандидата в народні депутати, яких вони представляють.

Таким чином, встановлено, що особи, які ведуть спостереження за виборами народних депутатів, мають різні права щодо звернення до суду.

Зокрема, офіційні спостерігачі від партій, кандидатів у депутати та громадських організацій, здійснюючи спостереження як суб'єкти вибор-

¹ Смокович М. І. Вибори до Верховної Ради України: проблеми визначення виборчого спору / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2012. — № 2. — С. 3—15.

чого процесу, мають усі можливості правового врегулювання реалізації ними права на звернення до суду під час спостереження за виборами в разі виявлення будь-яких порушень виборчого законодавства іншими учасниками виборчого процесу.

Водночас, офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій під час здійснення спостереження за виборами народних депутатів можуть звернутися до суду лише щодо захисту своїх прав, носіями яких вони є відповідно до ч. 6 ст. 79 Закону про вибори народних депутатів. Уповноважені особи партій чи довірені особи кандидатів у народні депутати мають лише представницьке право на звернення до суду в інтересах суб'єктів виборчого процесу, яких вони представляють. Однак вони мають право на звернення до суду під час спостереження за виборами в разі виявлення будь-яких порушень виборчого законодавства іншими учасниками виборчого процесу. Тобто фактично — такі самі права, як і офіційні спостерігачі від партій, кандидатів у депутати та громадських організацій¹.

Таким чином, офіційні спостерігачі та інші учасники виборчого процесу, які мають повноваження офіційних спостерігачів, перебувають у нерівному становищі щодо звернення до суду в разі виявлення порушень виборчого законодавства. Закон про вибори народних депутатів дає можливість офіційним спостерігачам від іноземних держав, міжнародних організацій здійснювати спостереження самостійно і незалежно. Однак висновки з такого спостереження можуть викликати сумнів, оскільки єдиним безперечним доказом виявлення порушення виборчого законодавства суб'єктами виборів є судові рішення, яке ухвалюється судом за результатами розгляду спору щодо такого правопорушення. Тому вважаємо, що й офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій повинні мати право на звернення до суду в разі виявлення порушень виборчого законодавства під час здійснення спостереження за виборами. Тобто всі спостерігачі повинні мати уніфіковані права щодо спостереження за виборами, а, поряд з цим, мають існувати відповідні механізми та процедури виявлення та встановлення порушень виборчого законодавства.

Проблеми забезпечення представництва у виборчих спорах

Статтею 178 КАС України визначено особливості здійснення представництва у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

¹ Смокович М. І. Гласність виборчого процесу: окремі аспекти правового статусу спостерігачів, довірених та уповноважених осіб на виборах-2012 / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2012. — № 3. — С. 7—17.

Частиною 1 цієї статті встановлено, що особа, яка відповідно до закону про вибори зареєстрована як уповноважений представник, або довірена особа кандидата діє як представник відповідного кандидата у справах, пов'язаних з виборчим процесом, без додаткового уповноваження. Особа, яка відповідно до закону про вибори чи референдум зареєстрована як уповноважена особа (представник) партії (блоку), місцевої організації партії, ініціативної групи референдуму, діє як представник відповідної партії (блоку), місцевої організації партії, ініціативної групи референдуму у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, без додаткового уповноваження.

Тобто уповноважена особа партії та довірена особа кандидата у народні депутати можуть звертатися до адміністративного суду щодо розв'язання виборчого конфлікту лише в інтересах партії чи кандидата в народні депутати, в тому числі представляти їхні інтереси на стороні відповідача.

Отже, уповноважена особа партії чи довірена особа кандидата в народні депутати є представником цих суб'єктів виборчого процесу за законом. Тому вважаємо, що всі правила такого представництва в адміністративному судочинстві регулюються приписами КАС України як представництво за законом. Відмінність полягає лише в тому, що документом, який підтверджує повноваження уповноваженої особи партії чи довіреної особи кандидата в депутати, є відповідне посвідчення, видане в порядку, встановленому законом про вибори (ч. 3 ст. 178 КАС України).

Незважаючи на таке, на перший погляд, повне і зрозуміле правове врегулювання інституту представництва у судовій практиці виникає питання, чи може уповноважена особа партії чи довірена особа кандидата в депутати передоручити повноваження на представництво партії чи кандидата в депутати іншій особі (адвокату).

Зазначене передоручення є неприпустимим з огляду на таке.

За приписами ч. 6 ст. 59 КАС України законний представник самостійно реалізує процесуальні права та обов'язки сторони чи третьої особи, яку він представляє, діючи в її інтересах. Тобто уповноважена особа партії та довірена особа кандидата в депутати не може передоручити свої повноваження щодо їх представництва в адміністративному суді іншій особі. Таке саме правило діє в разі звернення до суду уповноваженої особи партії чи довіреної особи кандидата в депутати в їх інтересах та підписання цими законними представниками позовної заяви.

Водночас, у разі коли уповноважена особа партії чи довірена особа кандидата в депутати має від партії або кандидата в народні депутати, яких вони представляють, відповідне доручення, в якому зазначено, що ця уповноважена чи довірена особа мають право передати повноваження представника іншій особі (передоручення), то тоді ці особи мають право на передачу своїх представницьких повноважень іншим особам (ч. 2 ст. 59 КАС України).

Незважаючи на те, що партія і кандидат у народні депутати Законом про вибори народних депутатів наділені правом мати, відповідно, уповноважених і довірених осіб як представників у відносинах із судами, вони також мають право в адміністративному судочинстві мати представників на основі договору (ч. 3 ст. 56 КАС України). Крім того партія або кандидат у народні депутати мають право надавати таким представникам повноваження на ведення справи в суді та право на вчинення від їх імені всіх процесуальних дій, які вони можуть вчинити (ч. 1 ст. 59 КАС України). У відповідних довіреностях має бути зазначено, що довіритель — партія чи кандидат у депутати — є суб'єктами відповідного виборчого процесу, а не просто юридичною або фізичною особою. Таке формулювання в договорі забезпечить представнику можливість звернення до адміністративного суду з позовною заявою та її розгляду за особливостями, передбаченими статтями 172—179 КАС України.

Офіційні спостерігачі від партії, кандидата в депутати, громадської організації є суб'єктами виборчого процесу, тому вони можуть звертатися до суду особисто як позивачі. Разом із цим, в адміністративному судочинстві вони не позбавлені процесуальної можливості мати представників за договором на ведення виборчої справи¹.

Водночас, Закон про вибори народних депутатів і КАС України не наділяють офіційних спостерігачів від партії, кандидата в депутати, громадської організації правом представництва, відповідно, партій, кандидатів у депутати, громадських об'єднань. Тому ці спостерігачі не можуть бути законними представниками перелічених суб'єктів, тобто звертатися до суду як представники в інтересах партій, кандидатів у депутати, громадських організацій.

Щодо спостерігачів іноземних держав, міжнародних організацій, то вони мають право на звернення до суду особисто або через представника за договором, однак лише за захистом своїх прав щодо спостереження за виборами народних депутатів².

Таким чином, правове регулювання представництва в адміністративному судочинстві при розгляді виборчих спорів має наведені вище особливості, з якими мають бути ознайомлені учасники виборчих перегонів, у тому числі й спостерігачі за виборами, а адміністративні суди — застосовувати їх при розв'язанні виборчих конфліктів.

Нами доведено, що особи, яким Законом про вибори народних депутатів надано право спостереження за виборчим процесом, перебува-

¹ Смокович М. І. Гласність виборчого процесу: окремі аспекти правового статусу спостерігачів, довірених та уповноважених осіб на виборах-2012 / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2012. — № 3. — С. 7—17.

² Там само.

ють у неоднаковому правому становищі щодо реалізації своїх прав та обов'язків при такому спостереженні. Крім того їхні висновки щодо відкритості та гласності виборчого процесу можуть бути різними і базуватися на неоднаковому розумінні поняття демократичності перебігу виборчого процесу, в зв'язку з чим принцип відкритості та гласності останнього може вважатись нереалізованим у повному обсязі.

Офіційні спостерігачі від партій, кандидатів у депутати та громадських організацій, здійснюючи спостереження як суб'єкти виборчого процесу, мають право на звернення до суду під час спостереження за виборами в разі виявлення будь-яких порушень виборчого законодавства іншими учасниками виборчого процесу.

Водночас, офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій під час ведення спостереження за виборами народних депутатів можуть звернутися до суду лише за захистом прав, носіями яких вони є.

Уповноважені особи партій чи довірені особи кандидатів у народні депутати мають лише представницьке право на звернення до суду в інтересах суб'єктів виборчого процесу, яких вони представляють.

Отже, офіційні спостерігачі та інші учасники виборчого процесу, які мають повноваження офіційних спостерігачів, перебувають у нерівному становищі щодо звернення до суду в разі виявлення порушень виборчого законодавства. Вважаємо, що такі розбіжності слід законодавчо усунути: всі спостерігачі за проведенням виборів повинні мати уніфіковані права та обов'язки у реалізації права на спостереження за виборами.

Спостереження за виборами народних депутатів є обов'язковою умовою, яка зобов'язує організаторів виборів робити їх відкритими та гласними. Дотримання принципу гласності та відкритості виборчих процесів свідчитиме про легітиміацію влади в Україні, про її демократичний розвиток. Тому Україна повинна розвивати інститут спостереження за виборами на науковому та законодавчому рівнях з урахуванням міжнародних стандартів.

4.4. Мирні зібрання як форма передвиборної агітації: особливості судового контролю

Передвиборна агітація — найбільш заполітизована частина виборчої кампанії. Використовуючи різні форми передвиборної агітації, кандидати, виборчі блоки, політичні партії, рухи, громадські об'єднання ведуть наполегливу боротьбу за депутатські місця в законодавчих (представницьких) органах, органах місцевого самоврядування. Від уміло організованої агітації багато в чому залежить політичне майбутнє того чи іншого кандидата, виборчого об'єднання, блоку. Саме в цей період різко

стикаються інтереси різних політичних сил, загострюється боротьба за голоси виборців. Тому передвиборна агітація — найчутливіший нерв усієї виборчої кампанії¹. Також передвиборна агітація є джерелом відомостей для виборців про кандидатів, політичні партії (блоки), їх характеристику як з негативної та позитивної сторони, відмінності та порівняння їх виборчих програм тощо.

Передвиборна агітація — це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата у депутати або партію — суб'єкта виборчого процесу². Частинною 1 ст. 47 Закону України від 10 липня 2010 року № 2487-VI «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» визначено, що передвиборна агітація — це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови³. Зазначене необхідно розуміти так, що передвиборна агітація спонукає виборців не тільки голосувати за або не голосувати за кандидатів, політичні партії (блоки), а й брати чи не брати участь у виборах.

У своєму докладі Уповноважена Верховної Ради України з прав людини Н. І. Карпачова констатувала, що передвиборна агітація — це право вільно і всесторонньо обговорювати передвиборні програми кандидатів, їх політичні, ділові й особисті якості, вести агітацію «за» чи «проти» кандидатів на зборах, мітингах, в бесідах, у засобах масової інформації, на радіо і телебаченні⁴. З такого визначення, на наш погляд, випливає те, що передвиборна агітація насамперед — це право виборців на отримання дійсної, реальної, правдивої інформації стосовно передвиборних програм кандидатів, їх партій. Забезпечення цього права є обов'язком держави та полягає у створенні можливостей учасникам виборчих перегонів проводити агітацію — доводити зазначену інформацію до виборця.

¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учеб. для вузов ; отв. ред. — доктор юрид. наук А. В. Иванченко. — М. : НОРМА, 1999. — С. 332.

² Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 10—11 (16.03.2012). — Ст. 73.

³ Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10 липня 2010 року № 2487-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 35—36 (10.09.2010). — Ст. 491.

⁴ Карпачова Н. И. Состояние соблюдения и защиты прав и свобод человека в Украине : Первый ежегодный доклад Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека / Н. И. Карпачова ; пер. с укр. — Х. : Консум, 2002. — 494 с. — С. 249—250.

Оскільки від передвиборної агітації залежать волевиявлення виборців, результати виборів, то цей етап виборчої кампанії можна віднести до найважливіших, найбільш значущих етапів у виборчому процесі.

Передвиборна агітація може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України (ст. 73 Закону № 4061-VI). Частиною 2 цього Закону встановлено, що передвиборна агітація може мати такі форми: 1) проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями; 2) проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів; 3) проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій стосовно положень передвиборних програм та політичної діяльності партій — суб'єктів виборчого процесу чи політичної діяльності кандидатів у депутати; 4) оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень; 5) розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, в яких розміщено матеріали передвиборної агітації; 6) розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами; 7) проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів за підтримки партії — суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у депутати, а також оприлюднення інформації про таку підтримку; 8) публічні заклики голосувати за або не голосувати за партію — суб'єкта виборчого процесу, кандидата у депутати або публічні оцінки діяльності цих партій чи кандидатів у депутати; 9) в інших формах, що не суперечать Конституції України та законам України. Закон про вибори депутатів до Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів виділяє такі форми проведення передвиборної агітації: 1) шляхом проведення зборів, зустрічей з виборцями, мітингів, демонстрацій, процесій, публічних дебатів, дискусій та інших масових заходів; 2) шляхом розповсюдження друкованих агітаційних матеріалів; 3) через засоби масової інформації; 4) в інших формах, що не суперечать Конституції та законам України (ч. 5 ст. 47). Закон про вибори Президента України дозволяє здійснювати передвиборну агітацію у будь-якій формі та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України (ч. 1 ст. 58).

Однією з форм здійснення передвиборної агітації є проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів, однак порядок та умови їх проведення виборчим законодавством не передбачені, тому виникає питання щодо правозастосування інших нормативно-правових актів, якими ці процедури врегульовані.

На думку Ю. Б. Ключковського, у разі проведення передвиборної агітації у формі зборів, мітингів, походів і демонстрацій слід керуватися положенням ст. 39 Конституції України, відповідно до якого громадяни

мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом згідно із законом і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку — з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей¹. Цей науковець вважає, що встановлені Конституцією загальні обмеження та процедури щодо проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій повинні бути дотримані і під час передвиборної агітації². Тобто наведена позиція підтверджується правовим явищем (проведення мітингів), яке не врегульовано виборчим законодавством, а тому треба застосовувати інше законодавство стосовно проведення передвиборної агітації у досліджуваній формі.

Р. С. Мельник зазначає, що мирні зібрання, якщо розглядати їх через призму права, потребують адекватного регулювання. Наразі йдеться про добре відомий факт відсутності в Україні закону, який би регулював питання реалізації приватними особами права, передбаченого ст. 39 Конституції України. Блокування прийняття такого закону, за наявності чималої кількості його проектів, на погляд Р. С. Мельника, пов'язано не лише з тим, що конкуруючі політичні сили бачать у кожному з них загрозу для реалізації власної політичної стратегії і тактики, а влада не бажає зв'язувати себе у цьому питанні досконалими процедурами, а і з тим, що на доктринальному рівні інститут мирних зібрань усе ще залишається вивченим неналежним чином³.

В Україні недосконале, а точніше, відсутнє, законодавче врегулювання процедури реалізації зазначеного права. Відсутність законодавства ускладнює забезпечення цього права, тим більше під час проведення передвиборної агітації, оскільки правове врегулювання виборчих процесів, проведення передвиборної агітації має свої особливості. Таке правове явище є джерелом для безмежно дискреційних висновків судів при розгляді спорів про обмеження реалізації права на мирні зібрання та про усунення таких обмежень; похідним від цього є неоднаковість судової практики при розгляді таких спорів. Вважаємо, що прийняття законодавцем закону, який регулював би реалізацію права на мирні зібрання,

¹ Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / за ред. Ю. Б. Ключковського. — К. : Парламентське вид-во, 2006. — С. 354.

² Там само.

³ Мельник Р. С. Форми мирних зібрань та їх характеристика через призму статті 39 Конституції України [Електронний ресурс] / Р. С. Мельник. — Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/humanrights/1553-roman-melnyk.html>.

найбільш необхідне судам для забезпечення єдиної практики розв'язання відповідних спорів і належного судового захисту права людини на мирні зібрання.

Згідно з ч. 2 ст. 39 Конституції України обмеження щодо реалізації цього права можуть встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку — з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Виникає питання, чи можна у разі відсутності відповідного закону обмежувати реалізацію права на мирні зібрання? Судова практика дозволяє такі обмеження з посиланням на ст. 182 КАС України, якою регламентовано особливості провадження у справах за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання. Відповідно до ч. 5 цієї статті суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі коли визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи вчинення кримінальних правопорушень, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. Однак подібні рішення дискутуються в науковому середовищі — частина науковців вважають, що законодавець повинен прийняти спеціальний закон, лише який може дозволити судам обмежувати реалізацію права на мирні зібрання, тому відсутність такого закону позбавляє суди компетенції на заборону такого права.

На наш погляд, законодавство, зокрема ст. 182 КАС України, дозволяє адміністративним судам розглядати подібні справи. При здійсненні права на мирні зібрання не повинні мати місце зазіхання на права, свободи, мораль, честь, гідність інших людей. Статтею 68 Конституції України встановлено, що кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Аналіз і синтез цих норм вказує, що судовий захист права на мирне зібрання полягає й у тому, щоб цим правом не порушувалися права та свободи інших людей.

Положення ст. 39 Конституції України були предметом розгляду конституційної справи (справа № 1-30/2001) за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання)¹. Подання обґрунтовувалося тим, що конкретного строку, протягом якого необхідно сповістити органи виконавчої влади чи органи місцевого само-

¹ Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 28 (25.07.2003). — Ст. 1379.

врядування про проведення зазначених акцій, чинним законодавством не встановлено. Оскільки ч. 2 ст. 39 Конституції України передбачає обмеження судом реалізації цього права (відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку — з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей), то вирішення цього питання на практиці потребує певного часу. За цей період необхідно з'ясувати умови проведення масових акцій, їх відповідність чинному законодавству та визначити необхідність залучення певних сил і засобів правопорядку¹. Тобто заявник просив, щоб Конституційний Суд України визначив строк завчасного сповіщення організаторами про проведення мирного зібрання, який був би достатнім для забезпечення реалізації цього права.

Конституційний Суд України у згаданому рішенні дав таке тлумачення: «Положення частини першої статті 39 Конституції України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в аспекті конституційного подання треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей.

Визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання»².

На наш погляд, законодавець при визначенні строку для завчасного сповіщення про мирні зібрання повинен врахувати вищенаведену вказівку Конституційного Суду України.

Отже, правильно було б законодавчо врегулювати це питання не визначенням абсолютно мінімального строку сповіщення про мирне зібрання, а встановити цей строк залежно від наведених вище підстав³.

Подібні рекомендації щодо законодавчого врегулювання процедури реалізації права на мирні зібрання в Україні надав і Європейський суд

¹ Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 28 (25.07.2003). — Ст. 1379.

² Там само.

³ Смокович М. І. Право на свободу мирних зібрань: реалії та перспективи в Україні / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2013. — № 8. — С. 22—29.

з прав людини, зокрема у рішенні від 15 квітня 2013 року у справі «Олексій Веренцов проти України», у якій заявник поскаржився, що його право на свободу мирних зібрань було обмежено, а рішення суду про його арешт на три доби — не обґрунтовано.

Європейський суд з прав людини у цьому рішенні вказав на необхідність законодавчого врегулювання проведення мирних зібрань в Україні, зокрема у його п. 95 зазначив, що у цій справі Суд установив порушення статей 7 і 11 Конвенції, які (порушення) є наслідком прогалин у законодавстві щодо мирних зібрань, які залишаються в українській правовій системі протягом понад двох десятиліть¹.

Беручи до уваги структурну природу проблеми, порушеної у цій справі, Суд підкреслює необхідність термінових конкретних реформ у законодавстві України та адміністративній практиці з метою приведення цього законодавства та практики у відповідність з висновками Суду у даному рішенні і забезпечення їх відповідності вимогам статей 7 і 11 Конвенції.

Європейський суд з прав людини у справі «Шмушкович проти України», зокрема, визначив, що втручання у права заявників, гарантовані ст. 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, не було здійснено «відповідно до закону».

Наведені рішення судів і положення Конституції України вказують не тільки на необхідність прийняття відповідного закону щодо проведення мирних зібрань, а й на обов'язок Верховної Ради України його прийняти. Однак відсутність законодавчого врегулювання проведення мирних зібрань не повинна бути перешкодою для проведення мирних заходів — вона є заборобою для держави втручатись у таке право до законодавчого врегулювання даних правовідносин.

Вважаємо, що відсутність відповідного закону щодо права проведення мирних зібрань свідчить лише про те, що регулятори цього права не систематизовані в одному нормативно-правовому акті на національному рівні. Зазначимо, що нормативно-правова база в Україні щодо забезпечення права на свободу мирних зібрань є достатньою з урахуванням міжнародних договорів, вітчизняного законодавства щодо врегулювання складових цього права та судової практики.

Статтею 9 Конституції України встановлено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Тобто реалізація права на мирні зібрання регулюється і актами міжнародного законодавства.

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.minjust.gov.ua%2Ffile%2F27316&ei=D8MBU7OxIYa7ygOrw4HgBA&usg=AFQjCNGU_4fCYOxDW31zD1oKqtaimRCG2A&bvm=bv.61535280,d.bGQ.

Одним із таких актів є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, ратифікована Верховною Радою України згідно із Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції». Цей акт гарантує кожній особі, серед інших прав і свобод, право на свободу зібрань та об'єднань. Зокрема, ч. 1 ст. 11 Конвенції передбачено право кожного на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів¹.

Статтею 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ратифікованого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року № 2148-VIII, також визнається право на мирні збори. Зазначена стаття визначає, що користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб².

До мирних можна віднести також релігійні зібрання, які проводяться релігійними організаціями відповідно до ст. 21 Закону України від 23 квітня 1991 року № 987-XII «Про свободу совісті та релігійні організації». Такими зібраннями можуть бути публічні богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії³.

Форми мирних зібрань за своїм характером, метою, спрямованістю, політизацією, місцем проведення є різними. Як уже зазначалося, ст. 39 Конституції України передбачає мирні зібрання як збори, мітинги, походи і демонстрації. На наш погляд, цей перелік не є вичерпним. На думку Р. С. Мельника, він дає лише загальні орієнтири у цій сфері, якими можуть керуватися приватні особи при прийнятті рішення щодо вибору форми проведення мирного зібрання⁴. На підтвердження зазначеного у ст. 182 КАС України цей перелік ширше — зокрема, до мирних зібрань віднесено збори, мітинги, походи, демонстрації тощо, тобто передбачена можливість проведення мирних зібрань в інших формах.

¹ Про практику застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 21 травня 2012 року № 6 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum__vas.html.

² Там само.

³ Там само.

⁴ Мельник Р. С. Форми мирних зібрань та їх характеристика через призму статті 39 Конституції України [Електронний ресурс] / Р. С. Мельник. — Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/humanrights/1553-roman-melnyk.html>.

Пунктом 2 ч. 2 ст. 68 Закону про вибори народних депутатів окрім вищезазначених форм проведення мирного зібрання передбачено його проведення у формі пікетів.

Статутом патрульно-постової служби міліції України, затвердженим наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 1994 року № 404, проведення масових заходів громадян поділено на кілька категорій. Відповідно до підпунктів 332—336 п. 4 розділу XV цього Статуту:

— збори — це спільна, спеціально організована невелика присутність громадян у громадському або іншому місці, викликана необхідністю обговорення різних політичних, соціальних, економічних, культурних та інших проблем;

— мітинг — масові збори із злободенних, переважно політичних, питань, які проводяться, як правило, на вулицях, майданах, стадіонах, парках. Неодмінні атрибути мітингу — масова аудиторія, промовці, лозунги, прапори, заклики (усні, друковані, письмові);

— демонстрація — масове находиття громадян з приводу висловлення будь-яких громадсько-політичних настроїв, у тому числі з питань протесту або незгоди будь з чим. (Цей захід може дістати вияв також у проступку однієї особи, здійсненні нею вчинку з метою підкреслення свого ставлення до будь-якої події чи посадової особи тощо.);

— вуличний похід проводиться з тією ж метою, що і демонстрація, мітинг, однак відрізняється меншою динамікою, відсутністю мітингово-демонстраційної атрибутики;

— пікетування — форма демонстрації, під час якої виставляються представники будь-де, наприклад перед будинками об'єднань, підприємств, з метою висловлення протесту проти чого-небудь, для забезпечення охорони на місці проведення страйку або демонстрації¹.

Таке визначення пікетування, на нашу думку, не дозволяє правильно розкрити зміст цього заходу. Під пікетуванням як формою безпосередньої демократії необхідно розуміти публічне вираження колективної або індивідуальної думки (демонстрація підтримки, солідарності, протесту проти чого-небудь) шляхом розташування громадян біля певного об'єкта. Під час пікетування можуть використовуватися плакати, транспаранти, інші засоби наочної агітації. З цього приводу Р. С. Мельник зазначив, що окремим видом мирного зібрання, який охороняється ст. 39 Конституції України, є пікет, зокрема, і у тому випадку, коли він не пов'язаний з вербальним спілкуванням між його учасниками. Такі акції можуть супроводжуватися різноманітними «допоміжними» діями

¹ Про практику застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) : постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України від 21 травня 2012 року № 6 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum__vas.html.

у вигляді встановлення наметів, палаток, інформаційних стендів тощо і тривати доволі довго. Зрозуміло, що під час їх проведення мають бути дотримані права та свободи інших осіб¹.

З розвитком суспільства, а також засобів комунікації, які використовують його члени для задоволення власних соціальних потреб, стає очевидним, що форми мирних зібрань мають тенденцію до збільшення. Р. С. Мельник до мирних зібрань відносить: сидячі демонстрації, мовчазні марші, «людські ланцюги», вело- та мотопробіги, музичні та театралізовані вистави тощо. Разом з тим, він підкреслює, що приватні особи під приводом реалізації права на мирне зібрання можуть порушувати засади демократичної правової держави, не дотримуватися норм Конституції та законів України. Гарантоване Конституцією України право на мирне зібрання закінчується там, де починається перешкоджання або застосування сили, яка може завдати шкоди правам та охоронюваним законом інтересам третіх осіб².

Водночас, вважаємо, що невідповідність змісту зібрання будь-якому з наведених визначень і форм не може бути перешкодою для його проведення за умови мирних характеру та мети такого зібрання, якщо не порушуються права, свободи та охоронювані законом інтереси інших осіб.

Згідно зі ст. 35 Конституції України кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культи і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність. Здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей.

Стаття 3 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» гарантує кожному громадянину в Україні право на свободу совісті, яке включає, зокрема, свободу одноособово чи разом з іншими відправляти релігійні культи, відкрито виражати і вільно поширювати свої релігійні або атеїстичні переконання.

Свобода сповідувати релігію або переконання згідно з ч. 4 названої статті підлягає лише тим обмеженням, які необхідні для охорони громадської безпеки та порядку, життя, здоров'я і моралі, а також прав і свобод інших громадян, встановлені законом і відповідають міжнародним зобов'язанням України.

Рівноправність громадян незалежно від їх ставлення до релігії закріплена у ст. 4 цього Закону, яка передбачає відповідальність за будь-

¹ Мельник Р. С. Форми мирних зібрань та їх характеристика через призму статті 39 Конституції України [Електронний ресурс] / Р. С. Мельник. — Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/humanrights/1553-roman-melnyk.html>.

² Там само.

яке пряме чи непряме обмеження прав, встановлення прямих чи непрямих переваг громадян залежно від їх ставлення до релігії, так само як і розпалювання пов'язаних з цим ворожнечі й ненависті чи ображення почуттів громадян¹.

Статтею 315 Цивільного кодексу України передбачено право фізичних осіб на мирні збори, конференції, засідання, фестивалі тощо. Згідно з ч. 2 цієї статті обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання може встановлюватися судом відповідно до закону.

Місце проведення зібрань більш детально регламентовано ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», якою дозволено безперешкодне проведення богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій в культових будівлях і на прилеглій території, у місцях паломництва, установах релігійних організацій, на кладовищах, в місцях окремих поховань і крематоріях, квартирах і будинках громадян, а також в установах, організаціях і на підприємствах за ініціативою їх трудових колективів і згодою адміністрації. Богослужіння та релігійні обряди в лікарнях, госпіталях, будинках для престарілих та інвалідів, місцях попереднього ув'язнення і відбування покарання проводяться на прохання громадян, які перебувають у них, або за ініціативою релігійних організацій. Адміністрація зазначених установ сприяє цьому, бере участь у визначенні часу та інших умов проведення богослужіння, обряду або церемонії.

Стосовно інших випадків проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій вищезазначеним Законом встановлено окремий порядок їх проведення. Частина 5 його ст. 21 передбачає отримання дозволу відповідної місцевої державної адміністрації, виконавчого комітету сільської, селищної, міської рад народних депутатів на проведення таких зібрань, клопотання про видачу якого подається не пізніше як за десять днів до призначеного строку проведення богослужіння, обряду, церемонії чи процесії, крім випадків, які не терплять зволікання.

Аналіз нормативно-правових актів, якими регламентовано проведення мирних зібрань, спростовує правові та наукові висновки про те, що в Україні відсутнє законодавство, яким врегульовано реалізацію права на свободу мирних зібрань. Наш висновок однозначний — нормативно-правова база є, відсутній лише спеціальний закон, який би систематизував усі регулятори досліджуваних правовідносин та усунув прогалини, які існують у цій базі.

¹ Про практику застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) : постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України від 21 травня 2012 року № 6 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum__vas.html.

Для врегулювання питань щодо забезпечення права на мирні зібрання суб'єктами цих правовідносин застосовуються й інші нормативно-правові акти, які є бланкетними і без застосування яких неможливо реалізувати гарантоване Конституцією України право на свободу мирних зібрань.

Наприклад, обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання може встановлюватися лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку. Однак визначення термінів «національна безпека» та «громадський порядок» Конституція України не містить, тому доводиться звертатися до інших нормативно-правових актів, які розкривають ці терміни.

Визначення терміна «національна безпека» надано у ст. 1 Закону України від 19 червня 2003 року № 964-IV «Про основи національної безпеки України»: захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільськогосподарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та в інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам¹.

Згідно зі статтею 3 цього Закону об'єктами національної безпеки є:

- людина і громадянин — їхні конституційні права і свободи;
- суспільство — його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси;
- держава — її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність².

¹ Офіційний вісник України. — 2003. — № 29 (01.08.2003). — Ст. 1433.

² Там само.

Національні інтереси відповідно до зазначеного акта — це життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток; загрози національній безпеці — наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України.

Законодавче визначення конституційного терміна «національна безпека» врегульовано вищезазначеним Законом, тому навіть у разі прийняття відповідного законодавчого акта щодо реалізації права на мирні зібрання дублювати вказане визначення або визначати цей термін по-іншому буде неправильним (колізійним).

Стосовно визначення терміна «громадський порядок» у практиці виникають певні проблеми. Юридичний термін «громадський порядок» можна визначити як сукупність усіх правил, що регламентують суспільні процеси і відносини між його окремими частинами; у вузькому значенні — це інститути і норми, що обумовлюють статус людини і громадянина та соціальних груп у суспільстві тією мірою, якою це зумовлено їх інтересами та закономірностями розвитку самого суспільства, а також науково обґрунтовані відносини між членами суспільства та його структурними елементами¹.

Згідно з Положенням про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України, затвердженим наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11 листопада 2010 року № 550, громадський порядок — це система суспільних відносин, які складаються і розвиваються в громадських місцях під впливом правових та соціальних норм, спрямованих на забезпечення нормального функціонування установ, організацій, громадських об'єднань, праці й відпочинку громадян, повагу до їх честі, людської гідності та громадської моралі.

Тлумачення понять «національна безпека», «громадський порядок», «громадська безпека» тощо, які стосуються окремих положень стосовно обмеження прав, містяться також у Сіракузьких принципах тлумачення обмежень і відступів від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, схвалених Економічною та соціальною радою Організації Об'єднаних Націй у 1985 році.

Згідно з названим актом «громадський порядок» можна визначити як сукупність норм, які забезпечують життєдіяльність суспільства або як

¹ Про практику застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) : постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України від 21 травня 2012 року № 6 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum__vas.html.

низку основоположних принципів, на яких побудовано суспільство. Повага до прав людини є частиною громадського порядку. Громадський порядок необхідно тлумачити в контексті задач конкретного права, яке обмежено з цієї підстави.

Під громадською безпекою мається на увазі захист від загрози безпеці людей, їхньому життю або фізичному здоров'ю, а також від серйозних збитків їхньому майну.

Виходячи з приписів ч. 1 ст. 39 Конституції України у вказаних правовідносинах суб'єктами є відповідні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Правовий статус цих органів щодо їх повноважень у сфері забезпечення прав на свободу мирних зібрань визначений відповідними законодавчими актами.

Зокрема, здійснення повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян під час проведення мирних зібрань Законом України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» покладено на органи місцевого самоврядування. Відповідно до пп. 3 п. «б» ч. 1 ст. 38 названого Закону до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать вирішення згідно із законом питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів, здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку¹.

Забезпечення у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян у межах адміністративно-територіальної одиниці Законом України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» покладається на останні. Згідно з його ст. 16. місцева державна адміністрація здійснює на своїй території державний контроль, зокрема, за додержанням правил транспортного обслуговування, громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху².

Основними завданнями міліції відповідно до ст. 2 Закону України від 20 грудня 1990 року № 565-XII «Про міліцію» є:

- забезпечення особистої безпеки громадян,
- захист їх прав і свобод, законних інтересів;
- запобігання правопорушенням та їх припинення;
- охорона і забезпечення громадського порядку;
- виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили;
- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- захист власності від злочинних посягань;
- виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень;

¹ Офіційний вісник України. — 1997. — № 25. — Ст. 20.

² Офіційний вісник України. — 1999. — № 18 (21.05.99). — Ст. 774.

— участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законних обов'язків.

Згідно з п. 26 ч. 1 ст. 10 цього Закону одним з основних обов'язків міліції є виконання та контроль за рішеннями сільських, селищних, міських рад з питань охорони громадського порядку¹.

Аналіз і синтез наведеного законодавства дає підстави для висновку, що виконавчі комітети місцевих рад народних депутатів, місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження щодо організації та контролю за забезпеченням охорони громадської безпеки, громадського порядку під час проведення мирних зібрань, органи міліції безпосередньо забезпечують громадський порядок, безпеку дорожнього руху, безпеку громадян тощо на таких заходах.

Найважливішим регулятором правовідносин щодо реалізації права на мирні зібрання є принцип верховенства права, який визнається і діє в Україні². Відповідно до ст. 8 КАС України суд при вирішенні справ керується принципом верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Тобто при розгляді та вирішенні справ зазначеної категорії суди повинні використовувати практику Європейського суду з прав людини та інше міжнародне законодавство, що регулює питання реалізації права на мирні зібрання. В умовах часткової неврегульованості розглядуваних питань національним законодавством європейська практика значно полегшує вирішення справ і сприяє забезпеченню реалізації права людини на мирні зібрання в Україні. Слід мати на увазі, що в даному разі повинні братися до уваги рішення Європейського суду з прав людини у справах не тільки проти України, а й у інших справах. Зокрема, правові позиції щодо реалізації передбаченого ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод права на свободу мирних зібрань Європейський суд з прав людини виклав у рішеннях у справах «Станков та об'єднана македонська організація «Ілinden» проти Болгарії» (2001), «Іванов та інші проти Болгарії» (2005), «Християнська демократична народна партія проти Молдови» (2006), «Оллінджер проти Австрії» (2006) та в інших³.

Ми проаналізували національне законодавство і судову практику стосовно забезпечення права людини на проведення мирного зібрання

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 4 (22.01.91). — Ст. 20.

² Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

³ Про практику застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) : постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України від 21 травня 2012 року № 6 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum__vas.html.

в Україні. Висновок: існують прогалини у такому законодавстві, зокрема: відсутнє чітке визначення організатора мирного зібрання, строків сповіщення, наслідків несповіщення про мирний захід; не врегульована участь неповнолітніх у мирних зібраннях; відсутнє визначення форми такого сповіщення; не врегульовані проведення спонтанного мирного зібрання, режим роботи суду у вихідні, святкові та неробочі дні тощо. Однак незважаючи на відсутність спеціального законодавчого врегулювання зазначених правовідносин і наявність прогалин у відповідному законодавстві право на свободу мирних зібрань в Україні гарантується Конституцією України та захищене державою, яка зобов'язана забезпечити його ефективну реалізацію.

Як уже зазначалося, право громадян збиратися мирно, без зброї, і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, закріплене в ст. 39 Конституції України, є їхнім невідчужуваним і непорушним правом, гарантованим Основним Законом України¹.

Частина 1 ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод проголошує, що кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів².

Свобода мирних зібрань є однією з головних основ демократичного суспільства, одним із чинників його прогресу і самореалізації кожної людини. Мирні зібрання — це засіб відстоювання людиною і громадянином своїх прав, свобод та інтересів у демократичному суспільстві.

Це право є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу свого світогляду і віросповідання, думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір, права на вільний розвиток своєї особистості тощо³.

Реалізацією права на свободу мирних зібрань в Україні опікуються адміністративні суди, завданням яких є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій.

Саме адміністративним судам надано повноваження обмежити реалізацію права на мирні зібрання та/або усунути такі обмеження, якщо

¹ Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Єзеров, Д. С. Терлецький. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — С. 125.

² Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року № ETS N 005 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 32 (23.08.2006). — Ст. 2371.

³ Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Єзеров, Д. С. Терлецький. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — С. 125.

їх встановлюють органи державної влади, органи місцевого самоврядування. Особливості розгляду відповідних справ передбачені статтями 182, 183 КАС України.

Проблематикою забезпечення права на свободу мирних зібрань в Україні займалися Є. Захаров, Ю. Кравець, Р. Куйбіда, К. Леонтович, О. Пасенюк, В. Перепелюк та інші. У своїх працях вони досліджували переважно особливості судових процедур щодо обмеження права на мирні зібрання.

О. Пасенюк зазначив, що аналіз судової практики у справах щодо обмеження згаданого права протягом останніх 10 років свідчить, що правові позиції судів час від часу змінювалися на цілком протилежні. Показово, що це траплялося в періоди зміни політичного режиму в країні¹.

У судовій практиці проблематичним питанням, яке необхідно вирішити законодавцю, є питання щодо підстав обмеження мирного зібрання. Згідно з ч. 2 ст. 39 Конституції України здійснення цього права не підлягає жодним обмеженням, крім установлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Майже аналогічне положення міститься у ч. 2 ст. 11 Конвенції, а саме: здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Однак Конвенція передбачає більше підстав для обмеження свободи мирних зібрань, зокрема обмеження цього права для охорони моралі інших осіб, що не передбачено Конституцією України.

У зв'язку з розбіжностями у переліку підстав для обмеження права на свободу мирних зібрань виникає питання щодо ієрархії юридичної сили цих нормативно-правових актів і щодо того, яку з цих норм слід застосовувати при вирішенні справи про обмеження права на мирне зібрання.

Р. О. Куйбіда вважає, що в цьому разі необхідно застосовувати норму Конституції України, тому охорона моралі не може бути підставою для обмеження мирного зібрання, оскільки Конституція України має вищу юридичну силу, а сама ст. 39 Конституції України гарантує право на мирні зібрання².

¹ Пасенюк О. М. Судові процедури обмеження права на мирні зібрання: стан і перспективи / О. М. Пасенюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2011. — № 4 — С. 7.

² Смокович М. І. Право на свободу мирних зібрань: реалії та перспективи в Україні / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2013. — № 8. — С. 22—29.

На нашу думку, таке тлумачення колізійних норм є сумнівним з огляду на таке.

В. Євінтов зазначив, що у разі колізії норм ратифікованого міжнародного і норм національного права перші мають вищу силу щодо других і підлягають пріоритетному застосуванню¹. Частина 2 ст. 19 Закону України від 29 червня 2004 року № 1906-IV «Про міжнародні договори України» встановлює: якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору². Аналіз зазначених наукових висновків та законодавчих приписів вказує на те, що норми міжнародного договору України мають пріоритет над нормами законодавчих актів України, в тому числі й Конституції України, яка є Законом.

Пленум Верховного Суду України в п. 4 постанови від 1 листопада 1996 року № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» з цього приводу дав такі роз'яснення: «Виходячи з положення ст. 9 Конституції України про те, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, суд не може застосувати закон, який регулює правовідносини, що розглядаються, інакше ніж міжнародний договір. У той же час, міжнародні договори застосовуються, якщо вони не суперечать Конституції України»³.

Викладене свідчить, що в правничому середовищі України та в судовій практиці наявні неоднакові підходи до правозастосування та ієрархії норм Конституції України та норм міжнародних договорів України. На нашу думку, в разі захисту прав і свобод людини повинні застосовуватися норми Конституції України чи норми міжнародних договорів України залежно від того, якими з них більше захищені ці права та свободи⁴, тобто гармонічно доповнюючи одна одну, але лише в бік захисту прав людини.

Право на свободу мирного зібрання не є абсолютним, воно може бути обмежено, тому нормами Конституції України і Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод визначені підстави для

¹ Євінтов В. Пряме застосування міжнародних стандартів прав людини (коментар до ст. 9 Конституції України) // Український часопис прав людини. — 1998. — № 1.

² Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 року № 1906-IV // Офіційний вісник України. — 2004. — № 35 (17.09.2004). — Ст. 2317.

³ Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2000. — № 4.

⁴ Смокович М. І. Право на свободу мирних зібрань: реалії та перспективи в Україні / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2013. — № 8. — С. 22—29.

такого обмеження. Вважаємо, що це підстави, серед яких охорона здоров'я чи моралі або захист прав і свобод інших осіб мають пріоритет над правом на свободу мирних зібрань. Тобто права і свободи людини, які є підставами для обмеження права на свободу мирних зібрань, захищаються Конституцією України та Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод і ставляться вище права на свободу мирних зібрань. Звідси випливає висновок, що ч. 2 ст. 39 Конституції України і ч. 2 ст. 11 Конвенції є взаємодоповнюючими щодо підстав обмеження на свободу мирних зібрань (для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб). Тому при розв'язанні конфліктів з приводу обмеження права на мирні зібрання суди повинні також застосовувати і положення Конвенції щодо охорони моралі.

Обмеження права на свободу мирних зібрань може бути встановлено тільки судом, у зв'язку з чим забезпечення гарантованого державою права на мирні зібрання значною мірою покладається на суд. Роль суду в регулюванні зазначених відносин нині зростає, а в період активізації руху громадянських та політичних сил вирішення судами справ категорії, що розглядається, привертає особливу увагу і викликає резонанс у суспільстві.

Зазначену роль адміністративні суди виконують з часу започаткування адміністративного судочинства в Україні. Статті 182, 183 КАС України встановлюють, особливості розгляду справ за позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження реалізації права на мирні зібрання і за позовами про усунення обмежень такої реалізації. Апробація цих процесуальних норм і відсутність відповідного закону, який би регулював відносини щодо мирних зібрань, на практиці показали їх (норм) недосконалість і невідповідність сьогоденню в аспекті належного судового розгляду відповідних справ.

Пленум Вищого адміністративного суду України постановою від 21 травня 2012 року № 6 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо)» затвердив довідку для вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення впродовж 2010—2011 років справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо)¹. У довідці зазначено, що в судовій практиці трапляються негативні випадки

¹ Про практику застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 21 травня 2012 року № 6 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum__vas.html.

задоволення позовів про обмеження реалізації права на мирні зібрання лише за наявності формальних підстав для цього, коли суди не вдавалися до ретельного дослідження та належної оцінки обставин справи і наданих доказів. Певною мірою однією з причин цього є неврегульованість окремих питань реалізації права на мирні зібрання відповідним національним законом, іншою — недостатня обізнаність з міжнародними нормами щодо забезпечення права на мирні зібрання або їх неправильне розуміння. У деяких випадках оцінка доказів у справах спричинила труднощі.

Указана постанова звернула увагу судів на те, що зібрання громадян часто мають на меті привернення уваги певних органів влади до проблем суспільства чи його окремої групи, у зв'язку з чим прагнуть «бути почутими» саме цими органами і плануються до проведення у місцях їх розташування; отже, видається неправильним встановлення обмежень щодо місця їх проведення.

Варто підкреслити, що питання про обмеження щодо реалізації права на мирне зібрання стосовно місця його проведення підлягає вирішенню судом лише щодо місця, визначеного організаторами мирного зібрання, визначати інші місця проведення заходів суд не повинен.

Зважаючи на мету зібрання — «бути почутими», сумнівною виглядає позиція судів, які забороняють проведення мирних зібрань у дні державних та релігійних свят у зв'язку з проведенням у місцях, які планувалися для мирного зібрання, наприклад, заходів зі святкування загальноміського характеру.

Крім того Пленум Вищого адміністративного суду України зазначив таке. Аналіз судової практики свідчить, що на сьогодні нагальною потребою в аспекті забезпечення конституційного права громадян на мирні зібрання є прийняття спеціального закону, який би регулював відносини у сфері мирних зібрань. Першочерговими питаннями, які потребують урегулювання таким законом, є, зокрема, визначення строків сповіщення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про проведення мирних зібрань, їх місця, часу проведення тощо. Необхідним вбачається визначення цим актом обставин (випадків), за наявності яких органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування не матимуть повноважень на звернення до суду з позовами щодо обмеження реалізації права на мирні зібрання¹.

З викладеного випливає, що і судова практика потребує прийняття в Україні спеціального закону, який би регулював відносини щодо проведення мирних зібрань, і це стало б запорукою єдиної та усталеної судової практики у цій сфері відносин.

¹ Смокович М. І. Право на свободу мирних зібрань: реалії та перспективи в Україні / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2013. — № 8. — С. 22—29.

Прикінцевими та перехідними положеннями проекту Закону про свободу мирних зібрань¹ пропонується внести зміни до КАС України, у тому числі до статей 182 і 183, якими усунути відповідні прогалини в цьому Кодексі, зокрема: визначити суб'єктів владних повноважень, які можуть звернутися до суду з позовами про обмеження мирних зібрань; встановити строки звернення до суду з такими позовами та строки розгляду таких справ, а також наслідки недотримання цих правил; встановити строки подання апеляційної скарги на рішення судів першої інстанції та строки розгляду справи в апеляційному суді; визначити особливості обставин, які необхідно встановити при розгляді справи про обмеження мирних зібрань, і зазначити їх у судовому рішенні тощо.

Проблемою у судовій практиці також є режим роботи суду при розгляді цієї категорії справ, оскільки зазвичай мирні зібрання проводяться у вихідні чи святкові дні. Законодавство не передбачає можливості роботи суду в указані дні для розгляду спорів щодо проведення мирних зібрань, як це, наприклад, встановлено виборчим законодавством щодо забезпечення розгляду виборчих спорів адміністративними судами, в тому числі у вихідні та святкові дні. Тому, вважаємо, у проекті Закону мають бути норми про встановлення особливого режиму роботи адміністративних судів для розгляду таких справ, у тому числі у святкові, вихідні та неробочі дні.

Досліджений перелік проблем не є вичерпним, оскільки на сьогодні невизначеним залишається питання щодо можливості бути організатором мирного зібрання особою, яка не досягла повноліття. Вважаємо, що в цьому питанні обмежень не повинно бути.

У проекті Закону вбачається намагання надати Верховній Раді України можливість обмежити право на мирні зібрання, зокрема спеціальним законом. У такому випадку Верховна Рада України прийняттям спеціального закону, який заборонить проведення мирного зібрання в якомусь місці, перебере на себе повноваження суду, оскільки відповідно до ч. 2 ст. 39 Конституції України лише суд може встановлювати обмеження щодо реалізації на проведення мирного зібрання².

Насамкінець треба зазначити, що у судовій практиці при вирішенні справ щодо обмеження права на мирні зібрання чи усунення обмежень на реалізацію такого права мають місце випадки застосування Порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, затвердженого Указом Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306-XI «Про порядок організації і проведення зборів,

¹ Проект Закону про свободу мирних зібрань [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47751.

² Смокович М. І. Право на свободу мирних зібрань: реалії та перспективи в Україні / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2013. — № 8. — С. 22—29.

мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР». Вважаємо, що таке застосування є неправильним, оскільки цей Указ суперечить Конституції України. Зокрема, його норми встановлюють дозвільний (реєстраційний) порядок проведення мирних зібрань і надають право органам влади та місцевого самоврядування заборонити їх проведення, у той час як норми Конституції України передбачають повідомлювальний порядок проведення зібрань (шляхом сповіщення органів влади) і надають повноваження заборонити проведення мирного зібрання тільки суду¹. Вважаємо, що цей акт не підлягає застосуванню судами при вирішенні справ розглядуваної категорії. Єдиним «нікчемним» позитивом такого застосування є те, що воно спонукає до негайного прийняття Закону про свободу мирних зібрань.

Статтями 182 та 183 КАС України встановлено особливості провадження у справах за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження реалізації права на мирні зібрання та у справах за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання.

Згідно з ч. 1 ст. 182 КАС України органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування звертаються з позовною заявою про заборону проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо) до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням. Закон не встановлює конкретного строку звернення з такою заявою до суду, однак обумовлює негайне звернення до суду після одержання повідомлення про проведення масового заходу.

Організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань відповідно до ч. 1 ст. 183 КАС України мають право звернутися з позовною заявою про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів, до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів.

Згідно з приписами статей 182, 183 КАС України про відкриття провадження у справі за позовом про обмеження права на мирні зібрання або про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання, про дату, час і місце розгляду справи суд негайно повідомляє позивача та відповідача (відповідний орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування та організатора (організаторів) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань).

¹ Про практику застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 21 травня 2012 року № 6 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum__vas.html.

Адміністративні справи зазначеної категорії мають бути вирішені судом протягом трьох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення відповідних заходів — невідкладно.

Позовна заява про заборону проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо чи про інше обмеження права на мирні зібрання, яка надійшла в день проведення таких заходів або після цього, згідно з ч. 2 ст. 182 КАС України залишається без розгляду.

На відміну від позовів за зверненням суб'єкта владних повноважень про обмеження у реалізації права на мирні зібрання, справи за позовами про усунення обмежень у реалізації цього права з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування суд має право розглядати у день проведення цих заходів, що сприяє забезпеченню реалізації гарантованого державою права на мирні зібрання громадян¹.

Частиною 5 ст. 182 КАС України передбачено, що суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У постанові суду вказується спосіб обмеження конкретної реалізації права на мирні зібрання.

Необхідно зазначити, що для прийняття рішення про задоволення позову суд повинен пересвідчитися у реальності можливої загрози, при цьому така реальність має бути підтверджена відповідними доказами.

Постанови суду у справах про обмеження реалізації права на мирні зібрання та про усунення таких обмежень виконуються негайно, але їх можна оскаржити в апеляційному та касаційному порядку.

Копії судового рішення невідкладно видаються особам, які брали участь у справі, або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення. У зв'язку з цим положення ч. 3 ст. 160 КАС України щодо проголошення в судовому засіданні вступної та резолютивної частин постанови до справ зазначеної категорії не застосовується².

Виходячи із завдань адміністративного судочинства, визначених КАС України, суд у справах про обмеження реалізації права на мирні зібрання повинен перевірити обґрунтованість підстав для застосування

¹ Про практику застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) : постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України від 21 травня 2012 року № 6 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum__vas.html.

² Там само.

таких обмежень, на які посилаються органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, та у разі підтвердження необхідності їх застосування обрати спосіб обмеження, який би найкраще відповідав його меті — недопущенню заворушень чи злочинів, загрози здоров'ю населення або правам і свободам інших людей і найменше обмежував би право громадян на мирне зібрання.

Ми проаналізували весь масив національного законодавства, яке застосовується у сфері реалізації права на мирні зібрання в Україні. Зазначили, що реалізація цього права при проведенні передвиборної агітації виборчим законодавством не врегульована. Звідси випливає висновок, що для проведення передвиборної агітації у формі мирних зібрань необхідно застосовувати наведене вище законодавство. Разом з тим, існують певні особливості у застосуванні відповідного процесуального законодавства. З цього приводу Пленум Вищого адміністративного суду України у п. 16 Постанови від 1 листопада 2013 року № 15 дав таке роз'яснення: «Однією з форм передвиборної агітації є проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій, пікетів (п. 2 ч. 2 ст. 68 Закону № 4061-VI, п. 1 ч. 5 ст. 47 Закону № 2487-VI, ч. 1 ст. 58 Закону № 474-XIV).

Спори щодо проведення передвиборної агітації в таких формах є виборчими, а тому мають розглядатися за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, оскільки ці норми є спеціальними порівняно з нормами, закріпленими в статтях 182 і 183 КАС України, якими регламентовано особливості провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання та усунення обмежень стосовно цього. У разі недостатнього врегулювання розгляду такого спору статтями 172—179 КАС України необхідно застосовувати положення статей 182 і 183 цього Кодексу».

Пунктом 2 ч. 2 ст. 68 Закону про вибори народних депутатів установлено, що передвиборна агітація може проводитися у таких формах: проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів.

Під час виборів народних депутатів України 2012 року виникали спори про обмеження щодо проведення у зазначеній формі передвиборної агітації. Такі обмеження Законом про вибори народних депутатів не встановлені. Однак, з посиланням на положення ч. 2 ст. 39 Конституції України і ст. 182 КАС України, органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування зверталися до судів з позовами про обмеження реалізації права збиратися мирно.

Адміністративні суди такі виборчі спори розглядали за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, оскільки ці норми є спеціальними порівняно з нормами, закріпленими в статтях 182 і 183 КАС України, якими регламентовано особливості провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання та усунення обмежень стосовно цього. У разі недостатнього врегулювання статтями 172—179 КАС

України розгляду такого спору суди застосовували, в тому числі, положення статті 182 цього Кодексу.

Стосовно розгляду таких справ виникали проблеми в застосуванні норм матеріального права, хоча суди правильно застосовували наведені вище норми матеріального права при вирішенні справ щодо заборони проведення мирних зібрань як однієї з форм агітації. У разі задоволення позову у таких справах обмежували проведення мирних зібрань лише з підстав, визначених ч. 2 ст. 39 Конституції України і ч. 2 ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Так, у справі № 2а/0370/3529/12 за позовом Виконавчого комітету Ковельської міської ради Волинської області до Ковельської міської організації політичної партії «Фронт змін» про заборону проведення відповідачем мирного зібрання з 00 год. 30 хв. до 21 год. 00 хв. 29 жовтня 2012 року на центральній площі м. Ковеля в задоволенні адміністративного позову відмовлено повністю.

Відмовляючи в позові, суд керувався нормами ч. 5 ст. 182 КАС України, відповідно до якої суд задовольняє позов про обмеження реалізації права на мирні зібрання лише у разі створення реальної небезпеки заворушень чи злочинів, загрози здоров'ю населення або правам і свободам інших людей через проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань.

Згідно з постановою суду він задовольняє вимоги позивача лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку, що зумовлює необхідність встановлення наявності одразу двох чинників: можливості загрози національній безпеці та порушення громадського порядку.

Відповідно до Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, яка є частиною національного законодавства України, та ст. 39 Конституції України кожен має право на свободу мирних зібрань та на свободу об'єднання з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, які встановлені законом в інтересах національної або громадської безпеки, для охорони порядку або запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб і є необхідними в демократичному суспільстві.

Суд встановив, що позивачем належними та допустимими доказами не доведено, що при проведенні мирного зібрання 29 жовтня 2012 року на центральній площі в місті Ковелі існуватиме реальна загроза порушення інтересів національної безпеки, громадського порядку, ускладнення діяльності державних, громадських, культурних установ, розташованих у цьому районі.

В окремих виборчих справах суди як на підставу обмеження щодо проведення мирного зібрання помилково посилалися на рішення органів місцевого самоврядування про визначення місць, в яких заборонено

під час виборчого процесу проводити мирні зібрання. У такий спосіб органи місцевого самоврядування перебрали на себе функції судів, а відповідно до ч. 2 ст. 39 Конституції України тільки суди наділені повноваженнями щодо обмежень у проведенні мирних зібрань.

У справі № 2а/0370/3421/12 позовні вимоги задоволено повністю. Постановою суду встановлено обмеження у реалізації права на мирне зібрання кандидату в народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі № 19 шляхом заборони проведення 19 жовтня 2012 року, з 18 год. 00 хв. до 22 год. 00 хв., та 26 жовтня 2012 року, з 18 год. 00 хв. до 22 год. 00 хв., зборів на площі Героїв міста Володимир-Волинський. При цьому суд виходив з того, що Виконавчий комітет Володимир-Волинської міської ради Волинської області 25 вересня 2012 року, з метою забезпечення тиші та спокою для мешканців навколишніх житлових будинків у період виборчої кампанії з виборів народних депутатів України, прийняв рішення № 327 «Про заборону проведення на площі Героїв заходів політичного характеру», яким заборонив проведення на площі Героїв відповідних заходів, пов'язаних з виборами народних депутатів України, та рекомендував суб'єктам виборчого процесу з виборів народних депутатів України проводити заходи політичного характеру та інші передвиборні масові заходи у парку «Слов'янський». Суд, даючи оцінку встановленим обставинам на підставі доказів у справі, дійшов висновку, що необхідність встановити обмеження відповідачу у спосіб, визначений виконавчим комітетом Володимир-Волинської міської ради, не суперечить конституційним гарантіям свободи мирних зібрань, оскільки таким рішенням не обмежено право на мирні зібрання, а лише змінено місце проведення згаданого зібрання.

Аналіз судової практики дає підстави для висновку, що суди при розгляді зазначених виборчих спорів керувалися особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, а у разі недостатності їх правової регламентації застосовували особливості, встановлені ст. 182.

У судовій практиці виникало питання щодо визначення мети проведення масових акцій (зборів, мітингів, походів, демонстрацій, пікетів), зокрема, чи проводяться вони з метою передвиборної агітації чи з іншою метою (не пов'язаною з виборчим процесом) напередодні дня голосування та в день голосування.

Пунктом 2 ч. 2 ст. 68 Закону про вибори народних депутатів передбачено, що передвиборна агітація може проводитися в таких формах: мітинги, походи, демонстрації, пікети.

Частиною 3 ст. 70 даного Закону встановлено, що передвиборна агітація напередодні дня голосування та в день голосування забороняється. У цей же час забороняються: проведення масових акцій (зборів, мітингів, походів, демонстрацій, пікетів) від імені партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, кандидатів у депутати, розповсюдження агітаційних матеріалів, а також публічні оголошен-

ня про підтримку партією чи окремими кандидатами у депутати проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів і телепередач чи інших публічних заходів.

Тобто забороняється проведення масових акцій від імені партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, кандидатів у депутати у переддень і день голосування, якщо ці акції є передвиборною агітацією. Доказом останньої можуть бути заклики голосувати за чи проти кандидатів у депутати.

Якщо акція проводиться суб'єктами виборчого процесу і заклики голосувати за чи проти (або в іншій завуальованій формі) будуть мати місце, то інший суб'єкт виборчого процесу може звернутися до суду з позовною заявою про визнання такої агітації протиправною та зобов'язання припинити вчинення такої акції.

Доказом такої агітації може бути також повідомлення про завчасне сповіщення органів влади про проведення мирного зібрання, з якого вбачається мета його проведення. У такому разі з позовом до суду про заборону проведення такого зібрання можуть звернутися орган виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

На наш погляд, проведення мирного зібрання партією (суб'єктом виборчого процесу) чи кандидатом у депутати, які є його організаторами, — це політична реклама, тобто передвиборна агітація, незалежно від того, чи лунали під час цього зібрання заклики голосувати «за» чи «проти».

Згідно з ч. 3 ст. 68 Закону про вибори народних депутатів до політичної реклами належить повідомлення про підтримку партією — суб'єктом виборчого процесу або кандидатом у депутати видовищних чи інших публічних заходів або привернення уваги до участі у таких заходах партії — суб'єкта виборчого процесу чи певного кандидата у депутати. Вважаємо, що, якщо партія або кандидат у депутати є організатором мирного зібрання, то це — порушення виборчого законодавства шляхом проведення передвиборної агітації.

Якщо організаторами є інші особи, то такий захід може відбуватися. У разі проведення під час заходу якимись особами агітації стосовно цих осіб має складатися протокол про адміністративне правопорушення. У такому випадку можна визнати порушенням проведення передвиборної агітації лише особами, які її проводять, а не організаторами мирного зібрання.

При розгляді спорів за позовом суб'єкта владних повноважень про заборону проведення мирного зібрання необхідно враховувати вимоги ч. 2 ст. 39 Конституції України, згідно з якою обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку — з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

У випадку проведення мирного зібрання партією (суб'єктом виборчого процесу) або кандидатом у депутати, яке є політичною рекламою, суду треба керуватися ч. 3 ст. 70 Закону про вибори народних депутатів, а правами, які підлягають захисту, є виборчі права інших суб'єктів виборчого процесу та виборців.

З огляду на викладене є всі підстави для висновку, що заборона судом проведення мирних зібрань суб'єктами виборчого процесу напередодні дня голосування та в день голосування відповідає положенням ч. 2 ст. 39 Конституції України.

Дослідження показує, що проведення передвиборної агітації у формі мирних зібрань має бути врегульовано виборчим законодавством, яке буде спеціальним у цій сфері відносин і задовольнить інтереси учасників виборчих процесів у правовому врегулюванні відносин, що розглядалися.

4.5. Висновки

1. Демократичний виборчий процес — це відображення політичного процесу розвитку суспільства; він пов'язаний з визнаними міжнародною спільнотою демократичними умовами реалізації виборчих прав громадян шляхом здійснення суб'єктами виборчого процесу виборчих процедур з підготовки та проведення відповідних виборів у строки, передбачені законодавством, починається у законодавчо визначений строк і закінчується офіційним оприлюдненням результатів виборів або через законодавчо встановлений строк після цього оприлюднення.

Визначальним у виборчому процесі як правовому явищі є те, що воно не є постійним — воно зароджується і зникає, тобто це відносини, які після початку виборчого процесу виникають, а після завершення зникають, однак ці відносини у цьому часовому проміжку є лакмусовим папірцем для визначення наявності (чи відсутності) демократії в державі та ролі її громадян (виборців) у формуванні представницьких органів.

2. Спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, можуть виникати лише під час виборчого процесу чи процесу референдуму, початок і завершення яких встановлені законодавством про вибори та про референдум. Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом чи процесом референдуму є необхідною умовою виборчого спору, в протилежному разі спір не є виборчим і не може розглядатися за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, а в окремих випадках навіть не належить до юрисдикції адміністративних судів. Встановлення законодавцем особливостей розгляду виборчих спорів є обмеженням доступу до належного судового захисту прав та інтересів суб'єктів виборчого процесу та процесу референдуму порівняно з таким доступом для суб'єктів звернення до суду в інших адміністративних справах, які розглядаються за загальними правилами, встановленими КАС України.

3. Створення в Україні спеціалізованих судів ще не забезпечує реалізацію конституційного принципу їх спеціалізації, оскільки нормальне функціонування спеціалізованих судів неможливе без чіткого визначення їх компетенції (юрисдикції). Сьогодення показує, що намагання законодавця, науковців, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, інших судів та інституцій чітко визначити компетенцію спеціалізованих судів, віднайти критерії її визначення не дають бажаного результату. У судовій практиці питання юрисдикції судів вирішуються лише в конкретних справах, без відповідного наукового та узагальненого практичного підходу.

Пленуми вищих спеціалізованих судів України прийняли постанови, що містять рекомендаційні роз'яснення стосовно правильного визначення юрисдикції судів в аспекті їх спеціалізації, однак ці рекомендаційні роз'яснення є неоднаковими. Тобто у такий спосіб окреслену проблему не розв'язано. Єдиний спосіб її вирішення полягає у законодавчому наданні одному із спеціалізованих судів компетенції на розгляд спорів, визначення судової юрисдикції яких є ускладненим.

4. Засоби масової інформації повинні опублікувати відповідь про спростування будь-якої інформації, поширеної у передвиборній агітації стосовно суб'єктів виборчого процесу, яку ці особи вважають недостовірною. Недостовірність такої інформації у виборчих справах у порядку адміністративного судочинства не встановлюється. У разі ж відмови (ухилення) засобу масової інформації, що оприлюднив таку інформацію, опублікувати спростування зазначені суб'єкти виборчого процесу можуть звернутися до адміністративного суду з позовною заявою до цього засобу масової інформації про зобов'язання оприлюднити спростування опублікованих ними неправдивих відомостей про кандидата чи партію (блок).

Факти, встановлення яких передбачено виборчими законами, є предметом виборчого спору та встановлюються при розгляді таких спорів адміністративними судами за особливостями, передбаченими статтями 172—179 КАС України, тому помилковими є висновки, що такі факти встановлюються в цивільному процесуальному порядку.

5. Виборець — це особливий суб'єкт виборчого процесу, оскільки вибори народних депутатів як захід проводяться не для тих, кого оберуть народними депутатами, а для виборця, який через вибори реалізує своє волевиявлення щодо участі в управлінні державою. Тому виборець повинен мати необмежене право звернення до суду з метою контролю за виборами народних депутатів в аспекті розв'язання конфліктів у виборчому процесі.

6. Відповідачами у виборчих справах є всі особи, які порушують виборче законодавство чи права та інтереси суб'єктів виборчого процесу та інших носіїв виборчих прав. Перелік відповідачів у законодавстві не є вичерпним. Судова практика значно розширила суб'єктний склад вибор-

чих спорів, які розв'язуються судами, що вказує на забезпечення учасників виборчого процесу належним правом на судовий захист. Особлива роль у такому забезпеченні належить адміністративним судам.

7. Уповноважені представники та довірені особи кандидатів та уповноважені представники партій (блоків) мають неоднаковий правовий статус, який залежить від виду виборів, у яких вони беруть участь. Таке правове явище свідчить про неуніфікованість виборчого законодавства в Україні, що тягне плутанину та колізії у правових уявленнях учасників виборчих процесів, а також неоднакове правозастосування виборчого законодавства.

Дотримання правил представництва у виборчих спорах є досить важливим у контексті доступності до суду та отримання належного судового захисту, так, стислість строків подання позовної заяви, апеляційної скарги, які (строки) не підлягають поновленню, призводить до фактичної втрати права на судовий захист виборчих прав.

8. Одним із демократичних принципів виборчого процесу є принцип гласності виборів, який полягає у відкритості виборчих процедур для суб'єктів виборчого процесу, в тому числі й виборців, та інших його учасників і слугує визнанню легітимації обраної влади. Спостереження за виборами є проявом інтересу спільноти у забезпеченні демократичних виборів.

Водночас, офіційні спостерігачі та інші учасники виборчого процесу, які мають повноваження офіційних спостерігачів, перебувають у нерівному становищі в аспекті звернення до суду в разі виявлення порушень виборчого законодавства. Офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій повинні отримати право на звернення до суду в разі виявлення порушень виборчого законодавства під час здійснення спостереження за виборами. Усі спостерігачі повинні мати уніфіковані права щодо спостереження за виборами, а поряд з цим, мають існувати відповідні механізми та процедури виявлення та встановлення порушень виборчого законодавства. Отже, висновки спостерігачів про відкритість і гласність виборчого процесу можуть бути різними, оскільки базуватимуться на неоднаковому уявленні про демократичний перебіг виборчого процесу, в зв'язку з чим принцип відкритості та гласності виборчого процесу можна вважати не реалізованим у повному обсязі. Україна повинна удосконалити інститут спостереження за виборами на науковому та законодавчому рівнях з урахуванням міжнародних стандартів.

9. Передвиборна агітація — це насамперед право виборців на отримання дійсної, реальної, правдивої інформації стосовно передвиборних програм кандидатів, їх партій, що є визначальним у меті передвиборної агітації. Забезпечення цього права є обов'язком держави та полягає у створенні можливостей учасникам виборчих перегонів проводити агітацію — доводити зазначену інформацію до виборця.

10. Забезпечення конституційного права громадян на мирні зібрання, в тому числі як форми передвиборної агітації, нагально потребує прийняття спеціального закону, який регулюватиме відносини у сфері мирних зібрань. Першочергові питання, які повинен урегулювати такий закон, — це, зокрема, визначення строків сповіщення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про проведення мирних зібрань, їх місця, часу проведення тощо. Необхідним вбачається визначення цим актом обставин (випадків), за наявності яких органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування не будуть мати повноважень на звернення до суду з позовами щодо обмежень реалізації права на мирні зібрання. Прийняття подібного закону стане запорукою єдиної та усталеної судової практики у цій сфері відносин.

11. Проведення мирного зібрання партією (суб'єктом виборчого процесу) або кандидатом у депутати є політичною рекламою, яка заборонена напередодні дня голосування та в день голосування (ч. 3 ст. 70 Закону про вибори народних депутатів). Законом, який встановлює заборону проведення мирного зібрання, є базовий Закон про вибори народних депутатів, а правами, що підлягають захисту, є виборчі права інших суб'єктів виборчого процесу та виборців. Отже, заборона судом проведення мирних зібрань суб'єктами виборчого процесу напередодні дня голосування і в день голосування відповідає положенням ч. 2 ст. 39 Конституції України.

Розділ 5

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ ВИБОРЧИХ СПОРІВ

5.1. Доступ до судового захисту виборчих прав учасників виборчих процесів в Україні: порівняльний аспект

Генеральною конституційною гарантією захисту прав і свобод людини є право на судовий захист, що передбачає право звернення індивіда до суду з вимогою припинити порушення його прав, усунути перешкоди для їх реалізації та компенсувати збитки¹.

Проблема доступності до правосуддя є актуальною в українському суспільстві, адже її вирішенням Україна як правова держава забезпечить реалізацію права кожного на належний судовий захист. Частиною 3 ст. 3 Закону України від 7 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що судова система забезпечує доступність правосуддя для кожної особи в порядку, встановленому Конституцією та законами України². Тобто цією нормою на суди покладено тягар відповідальності за забезпечення в Україні реалізації конституційного права на належний судовий захист.

Доступність до правосуддя є багатоаспектним інститутом і однією з важливих умов ефективного функціонування судової системи в Україні, тому його дослідженню присвячено багато наукових праць. Окремі питання доступності до правосуддя у своїх працях досліджували: М. А. Гурвич, В. Г. Гусев, О. В. Іванов, Р. О. Куйбіда, І. Є. Марочкін, О. М. Овчаренко, О. М. Пасенюк, В. Г. Перепелюк, Н. Ю. Сакара, В. М. Семенов, Н. В. Сібільова, В. С. Стефанюк, О. І. Ходаковський, Н. В. Шевцова та інші.

І. Є. Марочкін визначає доступність правосуддя як нормативно закріплену та реально забезпечену можливість безперешкодного звернен-

¹ Моніторинг доступності суду : рапорт з моніторингу / А. Бурий, М. Васюта, Р. Таратула // Регіональний громадський фонд «Право і Демократія». — Львів, 2007. — С. 7.

² Офіційний вісник України. — 2010. — № 55/1 (30.07.2010). — Ст. 1900.

ня до суду за захистом своїх прав. Серед основних аспектів доступності він виділяє:

1) організаційно-правові:

а) судоустрій — територіальне наближення судів до населення; створення умов, що сприятимуть зайняттю суддівських посад висококваліфікованими спеціалістами; належне матеріальне забезпечення судів; раціональна організація роботи апарату суду тощо;

б) судочинний — порядок порушення справ у суді; порядок розгляду справ, що забезпечує безперешкодну можливість використовувати процесуальні права; розумні строки судового розгляду; можливість оскарження судових рішень та їх реальне виконання тощо;

2) матеріальний — розумність судових витрат, часткове чи повне звільнення від їх сплати; фінансування судової діяльності, що забезпечує можливість незалежного правосуддя; надання кваліфікованої юридичної допомоги на пільгових умовах вразливим верствам населення¹.

Судовий контроль має бути доступним. Законодавчо необхідно визначити механізм відповідних дій. Адміністративній юстиції, що виступає захисником громадян від свавілля держави, повинна бути забезпечена якнайбільша незалежність². Доступність правосуддя — це певний стандарт, який відбиває вимоги справедливого та ефективного судового захисту, що конкретизуються в необмеженій судовій юрисдикції, належних судових процедурах, розумних строках і безперешкодності звернення будь-якої заінтересованої особи до суду³. О. М. Овчаренко резюмує, що доступність правосуддя слід розглядати в тісному зв'язку з таким філософсько-правовим поняттям, як «справедливість». Доступність і справедливість — це стандарти, що втілюють напрацьований людством ідеальний образ судової влади. Прагнення до цього ідеалу має стати концептуальною основою організації та діяльності, а також подальшого реформування судової влади. Доступність правосуддя треба віднести до інституційних принципів, які стосуються організації та діяльності судової влади в цілому. Вони відіграють роль системоутворюючих чинників, які виражають сутність і призначення останньої, слугують фундаментом, на якому базуються устрій судової системи і процес вирішення юридично значущих справ, що належать до юрисдикції суду⁴.

¹ Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення 2006 р. [Електронний ресурс] / А. В. Руденко. — Режим доступу : <http://studrada.com.ua/content/32>.

² Там само.

³ Моніторинг доступності суду : рапорт з моніторингу / А. Бурий, М. Васюта, Р. Таратула // Регіональний громадський фонд «Право і Демократія». — Львів, 2007. — С. 12.

⁴ Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації : монографія / О. М. Овчаренко. — Х. : Право, 2008. — С. 33.

Поняття та проблеми доступності до правосуддя, у тому числі в адміністративному судочинстві, мають значний обсяг. Підтвердженням зазначеного є приписи п. 1 ч. 1 ст. 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», з якого випливає, що суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження з таких підстав: істотні порушення процесуального права при здійсненні правосуддя, пов'язані, зокрема, з відмовою у доступі особи до правосуддя з підстав, не передбачених законом; порушення вимог щодо розподілу та реєстрації справ у суді, правил підсудності чи підвідомчості; необґрунтоване вжиття заходів забезпечення позову¹.

За приписами ст. 8 Конституції України звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Крім того ст. 55 Конституції України встановлено, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових чи службових осіб.

Відповідно до ч. 1 ст. 6 КАС України кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси.

Системний аналіз зазначених норм свідчить, що конституційне право на судовий захист в Україні належить до невідчужуваних і непорушних прав.

Частина 1 ст. 55 Конституції України встановлює право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Ця норма зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у разі відсутності в законі спеціального положення про судовий захист.

Відмова суду в прийнятті позовних заяв та інших заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам, є порушенням права на судовий захист, яке відповідно до ст. 64 Конституції України не може бути обмежене.

Таким чином, положення ч. 1 ст. 55 Конституції України закріплюють одну з найважливіших гарантій здійснення як конституційних, так і інших прав та свобод людини і громадянина. Кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових чи службових осіб, якщо громадянин України, іноземець чи особа без громадянства вважають, що рішення, дія чи бездіяльність зазначених органів порушують або ущемляють права і свободи громадя-

¹ Офіційний вісник України. — 2010. — № 55/1 (30.07.2010). — Ст. 1900.

нина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді¹. Хоча конституційне право на доступ до суду неодноразово офіційно тлумачив у своїх рішеннях Конституційний Суд України, у судовій практиці адміністративних судів виникали і виникають певні труднощі при вирішенні цього питання, в тому числі й стосовно осіб, які хочуть захистити і захищають у судовому порядку виборчі права. В одних випадках такі позовні заяви повертають позивачам, залишають без розгляду, відмовляють у відкритті провадження, більшість справ розглядають по суті адміністративні суди, а в деяких випадках — провадження у цих справах закривають з мотивацією, що вони не належать до юрисдикції адміністративних судів.

При вирішенні питання про наявність або відсутність права фізичних чи юридичних осіб на судовий захист, на наш погляд, необхідно виходити з такого.

Частиною 2 ст. 124 Конституції України встановлено, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

Отже, судова юрисдикція поширюється не на всі суспільні відносини, а лише на такі, що врегульовані нормами права, тобто на правовідносини.

Визначальними елементами правовідносин є суб'єктивне право особи та її юридичний обов'язок. Відтак, судовому захисту підлягає суб'єктивне право особи, яке порушується у конкретних правовідносинах. Вірніше — право, яке особа вважає порушеним, тому що порушено це право чи ні, встановлюється судом.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 року № 6-зп «Щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248² Цивільного процесуального кодексу України» частину другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважають, що ці рішення, дія чи бездіяльність порушують їхні права і свободи або перешкоджають здійсненню цих прав і свобод, а тому потребують правового захисту в суді»².

З викладеної правової позиції Конституційного Суду України випливає, що умовою для звернення особи до суду з позовом про оскарження рішення, дії чи бездіяльності будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб є наявність

¹ Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Єзеров, Д. С. Терлецький // Практичне наукове видання. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — С. 148.

² Офіційний вісник України — 2003. — № 28 (25.07.2003). — Ст. 1377.

у позивача переконання в порушенні його прав або свобод чи в існуванні перешкод у здійсненні цих прав. Порушенням суб'єктивного права особи є створення будь-яких перепон у реалізації нею свого суб'єктивного права, що унеможливають одержання особою того, на що вона має право розраховувати в разі належної поведінки зобов'язаної особи.

Отже, неодмінною ознакою порушення права особи є зміна стану суб'єктивних прав та обов'язків особи, тобто припинення чи неможливість реалізації її права та/або виникнення додаткового обов'язку. Таким чином, якщо особа вважає, що її суб'єктивне право у певних правовідносинах не може бути реалізовано належним чином або на неї протиправно поклали певний обов'язок, така особа має право звернутися за судовим захистом.

Водночас, на наш погляд, наведеними висновками Конституційного Суду та процесуальною нормою конституційна гарантія на звернення до суду дещо обмежена, а саме тим, що право на звернення до суду можна реалізувати тільки в разі коли особа вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси. Зазначене обґрунтовуємо тим, що конституційна норма дозволяє будь-кому оскаржити рішення, дію чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень і це право не залежить від того, чи порушені або порушуються права, свободи та інтереси заявника. Маючи таку гарантію, громадянин України може контролювати діяльність влади в аспекті її відповідності Конституції та законам України, не чекаючи, коли вона порушить його права, свободи та інтереси. Саме такою, на нашу думку, є мета законодавця, втілена у положеннях ч. 2 ст. 55 Конституції України.

Ще одним прикладом такого обмеження є положення ч. 2 ст. 171 КАС України, згідно з яким право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктами правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Вважаємо, що через це процесуальне положення не виконується і ще більше руйнується конституційна гарантія щодо права кожного на звернення до суду та оскарження діяльності влади, оскільки у ньому законодавець встановив виключний перелік осіб, які мають таке право.

Аналогічні проблеми реалізації конституційної гарантії щодо права на звернення до суду виникають у суб'єктів виборчих процесів та інших носіїв виборчих прав при розгляді виборчих спорів.

Зазначеною проблематикою займалися провідні науковці та практики — М. В. Жушман, В. П. Іщенко, С. В. Кальченко, С. В. Ківалов, Ю. Б. Ключковський, В. М. Колесниченко, В. В. Комаров, В. В. Кривенко, Р. О. Куйбіда, Д. Д. Луспеник, В. Г. Перепелюк, Ю. А. Попова, І. Л. Самсін та інші.

Дослідження правового регулювання права на звернення до суду у виборчих спорах в українських процесах виборів здійснюються вперше.

Ми поєднуємо право на звернення до суду з правом на оскарження до суду, оскільки відсутність права на оскарження фактично позбавляє права на звернення до суду.

Мета підрозділу — проаналізувати і в порівняльному аспекті виокремити особливості правового регулювання права суб'єктів відповідних виборчих процесів та інших осіб на звернення до суду для розв'язання виборчого спору і за результатами дослідження запропонувати систематизований підхід до визначення суб'єктів, які можуть бути позивачами у виборчих справах. За допомогою методу порівняння покажемо, як змінювалося з 2005 по 2014 роки у прогресивній динаміці судова практика стосовно забезпечення доступу до суду учасників виборчих процесів за захистом виборчих прав.

В адміністративному судочинстві поняття позивача визначено в п. 8 ч. 1 ст. 3 КАС України — ним є особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду. Отже, судовому захисту в адміністративних судах підлягають порушені права, свободи та законні інтереси особи в публічно-правових відносинах. При цьому визначальним для вирішення питання про обґрунтованість вимог особи при розгляді публічно-правового спору є встановлення факту порушення відповідних прав, свобод чи інтересів такої особи¹. Однак це поняття, на наш погляд, є загальним, оскільки залежно від специфіки спору, особливо виборчого спору, позивачем може бути й інша особа.

Для регламентації розгляду виборчих спорів у КАС України встановлені спеціальні норми — статті 172—179, відповідно до яких в адміністративному судочинстві здійснюється захист закріплених у Конституції та законах України прав, свобод та інтересів громадян України, політичних партій, у тому числі конституційних прав обирати та бути обраним до органів державної влади і місцевого самоврядування, здійснювати народне волевиявлення через вибори та референдум.

КАС України не визначає суб'єктів виборчого процесу — вони визначені законами 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». Слід зазначити, що у виборчих правовідносинах беруть участь не лише суб'єкти виборчого процесу, а й інші особи, які мають різні права та обов'язки².

¹ Смокович М. І. Проблеми доступності до правосуддя в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Вісник Вищої ради юстиції. — 2012. — № 2 (10). — С. 16—30.

² Смокович М. І. Право на звернення до суду у виборчому спорі / М. І. Смокович / Юридична Україна. — 2013. — № 7. — С. 29—36.

Згідно з ч. 1 ст. 172 КАС України право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, членів цих комісій мають суб'єкти відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії).

Тобто у виборчих спорах право на звернення до суду мають суб'єкти виборчого процесу, але не будь-якого, а лише такого, в якому вони виступають такими суб'єктами. Якщо порівнювати ці приписи з приписами ст. 55 Конституції України щодо гарантованого оскарження до суду рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень або з приписами статті 6 КАС України щодо звернення до суду, якщо особа вважає, що порушені її права, то можна дійти висновку, що за таким правовим регулюванням конституційна гарантія на звернення до суду у виборчому спорі має відповідні обмеження для інших осіб, які не є суб'єктами відповідного виборчого процесу та/або які вважають, що рішеннями, діями чи бездіяльністю порушені їх права, свободи та інтереси¹.

Вважаємо, що суб'єктам виборчого процесу надано право на звернення до суду з таким позовом незалежно від того, чи порушені їхні права, свободи та інтереси, або від того, чи вони уявляють, що таке порушення має місце. У зазначеному вбачається позитив. Однак інші особи (учасники виборчого процесу) позбавлені права на звернення до суду.

Викладене є особливістю, якою можуть користуватися суб'єкти виборчого процесу при зверненні до суду у виборчих спорах. У Російській Федерації також широке коло осіб мають право на звернення до суду за захистом виборчих прав, крім того встановлений великий перелік осіб і організацій, чії дії чи бездіяльність можна оскаржити в суді. Заяву до суду можуть подати виборці, кандидати, їх довірені особи, виборчі об'єднання, їх довірені особи, політичні партії, їх регіональні відділення, інші громадські організації, спостерігачі, прокурори, а також виборчі комісії².

Як зазначає А. Н. Кубелун, в Російській Федерації право на звернення до суду вказаних осіб не означає, що вони вправі звертатися до суду з приводу будь-яких порушень виборчого законодавства. Кожна з цих осіб, крім прокурора і виборчих комісій, має свій перелік прав і обов'язків, установлених виборчим законодавством, і може звертатися до суду лише за захистом своїх виборчих прав, якщо вважає їх порушеними. Разом з цим, факт правопорушення не має юридичного значення для відкриття провадження у справі. Заявнику необхідно надати докази, що порушені його виборчі права особисто³.

¹ Смокович М. І. Право на звернення до суду у виборчому спорі / М. І. Смокович / Юридична Україна. — 2013. — № 7. — С. 29—36.

² Кубелун А. Н. Защита избирательных прав граждан на муниципальном уровне / под ред. Е. С. Шугриной. — М. : РИОР ; ИНФРА-М, 2013. — С. 48.

³ Там само.

Синтез викладеного дає підстави для висновку, що в Україні суб'єкти виборчих процесів наділені правом контролю за дотриманням виборчого законодавства іншими суб'єктами виборчого процесу, а тому їм при зверненні до суду, в тому числі й при вирішенні спору, немає необхідності доводити факт порушення їх виборчих прав — вони лише доводять, що виборче законодавство порушив інший суб'єкт виборчого процесу, який є відповідачем у справі. З цього приводу Пленум Вищого адміністративного суду України в абзаці 3 п. 3.1.1 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 роз'яснив, що суб'єктам відповідного виборчого процесу, крім виборців, надано право на звернення до суду з таким позовом незалежно від того, чи порушені їхні права, свободи та інтереси, або від того, чи вони уявляють, що таке порушення мало місце. Хоча в постанові від 2 квітня 2007 року № 2 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму»¹ Пленум Вищого адміністративного суду України обійшов це питання.

Судова практика в адміністративному судочинстві в основному забезпечує реалізацію гарантованого права на доступ до правосуддя учасників виборчих процесів незалежно від того, чи порушено їх право, при тому, що законодавство в цьому відношенні не змінювалося протягом восьми років. Це свідчить про наближення практики адміністративного судочинства до міжнародних стандартів, за якими судовий захист не може бути обмежений, та відносну відповідність судової практики сьогодні.

Частиною 1 ст. 174 КАС України встановлено, що право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум, мають виборча комісія, кандидат, партія (блок), місцева організація партії, які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, комісія з референдуму, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму.

Згідно з ч. 1 ст. 175 КАС України право оскаржувати дії чи бездіяльність кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових та уповноважених осіб, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу, що порушують законодавство про вибори, мають кандидат, партія (блок), місцева організація партії, які є суб'єктами відповідного виборчого процесу.

Отже, суб'єкти виборчого процесу за приписами ч. 1 ст. 172 КАС України та інші особи, перелічені в ч. 1 ст. 174, у ч. 1 ст. 175 КАС Украї-

¹ Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2007. — № 2. — С. 85.

ни, мають право на звернення до суду в порядку, визначеному для розгляду виборчих спорів, незалежно від того, чи порушені їхні права та інтереси суб'єктом оскарження. Вважаємо, що законодавець свідомо не обмежує можливість оскарження порушення певним негативним наслідком особисто для заінтересованої особи. За інших підстав повністю нівелюється можливість реалізації тих завдань, що покладаються, наприклад, на офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу, яким також надано право оскаржувати порушення в порядку ст. 172 КАС України¹.

Аналогічне правове регулювання має місце щодо спорів про уточнення списку виборців. Право звернутися з адміністративним позовом про уточнення списку виборців, у тому числі про включення або виключення зі списку себе особисто або інших осіб, має кожен, хто володіє правом голосу на відповідних виборах (ч. 1 ст. 173 КАС України). З цієї норми вбачається, що виборець може бути позивачем у справі щодо захисту «чужого» виборчого права (включення особи до списків виборців).

У Російській Федерації, як зазначає А. Н. Кубелун, виборці та інші суб'єкти, за винятком виборчих комісій і прокурорів, не мають права звертатися до суду за захистом порушених виборчих прав інших виборців, інших суб'єктів виборчого процесу, тобто виступати на захист інших осіб. А. Н. Кубелун стверджує, що це правило забезпечує суд від багаточисленності заяв, але при цьому обмежує можливості судового захисту виборчих прав громадян².

Виборець — це особливий суб'єкт виборчого процесу, оскільки вибори народних депутатів саме як захід проводяться не для тих, кого оберуть народними депутатами, а для виборця, який через вибори проявляє своє волевиявлення щодо участі в управлінні державою. Тому виборець повинен мати необмежене право звернення до суду з метою контролю за виборами народних депутатів для розв'язання конфліктів у виборчому процесі. Однак законодавець це право обмежив і в Україні³. З цього приводу Пленум Вищого адміністративного суду України в пункті 3.1.2 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 дав такі роз'яснення: «Відповідно до частини другої статті 172 КАС України виборці мають право на звернення до суду у вказаному порядку лише в разі порушення їхніх виборчих прав або інтересів щодо участі у виборчому процесі осо-

¹ Адміністративне судочинство України : підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — С. 317.

² Кубелун А. Н. Зазнач. праця. — С. 48.

³ Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. І. Смокович. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — С. 109.

бисто. За таких самих умов виборець може оскаржити рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів, визначених у частині другій статті 174 та в частині першій статті 175 КАС України.

Під виборчими правами та інтересами виборця щодо участі у виборчому процесі особисто необхідно розуміти не тільки право голосу на відповідних виборах, а й участь у роботі виборчих комісій як членів цих комісій, у проведенні передвиборної агітації, здійсненні спостереження за виборами та інших заходах у порядку, визначеному законами України.

За подібних умов окремі суб'єкти виборчого процесу виборів Президента України мають право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів, визначених частинами першою, третьою статті 176 КАС України, зокрема, в разі порушення їхніх законних прав або охоронюваних законом інтересів.

У зазначених випадках при вирішенні виборчих спорів судам необхідно не лише перевіряти правомірність оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності відповідача, а й встановлювати наявність порушення ними прав, свобод та інтересів, законних прав або охоронюваних законом інтересів позивача. Відсутність такого порушення є підставою для відмови в задоволенні позовної заяви.

Позовна заява фізичної особи (громадянина України), яка звернулася до суду за захистом не виборчих прав, а інших прав, свобод та інтересів, не може розглядатися адміністративним судом за правилами, встановленими статтями 172—179 КАС України, а в разі належності спору до юрисдикції адміністративних судів повинна розглядатися за загальними правилами, встановленими КАС України. У такому ж порядку визначаються юрисдикція спору та порядок його розгляду в разі звернення до суду фізичних чи юридичних осіб з позовом на виконання своїх професійних повноважень».

Порівняно з постановою Пленуму Вищого адміністративного суду від 2 квітня 2007 року № 2 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму»¹, якою було лише роз'яснено, що відповідно до ч. 2 ст. 172 КАС України виборці мають таке право лише в разі порушення їх виборчих прав чи інтересів у цих процесах особисто, крім випадків, визначених ст. 173 цього Кодексу, за якою виборець може звернутися до суду про включення або виключення зі списку виборців не лише себе особисто, а й інших осіб, у новій постанові Пленум Вищого адміністративного суду України дав більш широке тлумачення указаних процесуальних норм з вказівкою на невичерпний перелік виборчих прав, які виборці можуть захищати в суді. Підкреслено, що ви-

¹ Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2007. — № 2. — С. 85.

борчими правами громадян є не тільки право голосу (обирати), а й інші права, які підлягають судовому захисту, оскільки суди при розгляді виборчих спорів під особистими виборчими правами громадян розуміли лише право голосу, в зв'язку з чим відмовляли в задоволенні позовних заяв про захист інших прав, чим не забезпечувалось право на судовий захист громадян. Також у новій постанові дано роз'яснення стосовно наслідків у разі недотримання відповідних правил позивачами. У даному разі дістає вияв ще один позитив судової практики адміністративних судів при розгляді виборчих спорів — розширення предмета спору у справах за позовами виборців.

Необхідно виділити іншу категорію осіб, які також мають право на звернення до суду у виборчому спорі.

Відповідно до ч. 1 ст. 176 КАС України, якою встановлено особливості провадження у справах, пов'язаних із виборами Президента України, виборча комісія, кандидат на пост Президента України, партія (блок) — суб'єкт виборчого процесу, виборець, законні права або охоронювані інтереси яких порушено, мають право оскаржувати рішення чи дії об'єднання громадян, виборчого блоку, його посадової особи чи повноважного представника, які стосуються виборчого процесу, крім тих рішень чи дій, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян належать до його внутрішньої організаційної діяльності або виключної компетенції. Частиною 3 цієї статті встановлено, що кандидат на пост Президента України, партія (блок) — суб'єкт виборчого процесу мають право оскаржувати дії іншого кандидата на пост Президента України, його довіреної особи, якщо ці дії спрямовані на порушення встановленого законом порядку висунення кандидата, проведення передвиборної агітації, інші порушення їх прав або виборчих прав громадян.

Системний аналіз зазначених норм свідчить, що гарантоване конституційне право на судовий захист у виборчих справах залежить від таких складових:

- позивачем може бути тільки визначений указаними нормами суб'єкт виборчого процесу;

- за захистом до суду позивач може звернутися у разі порушення його прав або охоронюваних інтересів;

- відповідачами у таких справах можуть бути тільки визначені законом особи;

- порушення мають мати місце лише в установленій сфері (на певному етапі) відносин виборчого процесу (висунення кандидата, проведення передвиборної агітації).

Такими особливостями провадження у виборчих справах, які впливають із виборів Президента України, законодавець, на наш погляд, обмежив зазначених суб'єктів виборчого процесу в здійсненні контролю за виборчим процесом через суд. Необхідно акцентувати увагу на тому, що інша категорія суб'єктів виборчого процесу виборів Президента Украї-

ни, яка не вказана у зазначеній нормі, користується перевагами щодо звернення до суду та судового захисту, визначеними ч. 1 ст. 172, ч. 1 ст. 174, ч. 1 ст. 175 КАС України. Встановленням таких особливостей законодавець поставив у нерівне становище суб'єктів та інших учасників виборчого процесу в реалізації ними права на оскарження до суду¹, що свідчить про відсутність уніфікації правового врегулювання виборчих процедур, у тому числі й стосовно захисту виборчих прав у судовому порядку.

Позивача у виборчому спорі слід визначати за приписами не тільки КАС України, а й матеріальних законів про вибори, які доповнюють положення цього Кодексу.

Як приклад розглянемо права офіційних спостерігачів на виборах народних депутатів України 2012 року. За приписами ч. 1 ст. 172 КАС України офіційні спостерігачі як суб'єкти виборчого процесу мають право на звернення до суду з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, членів цих комісій.

Водночас, п. 5 ч. 9 ст. 78 Закону про вибори народних депутатів встановлено право офіційних спостерігачів від партії, кандидата в депутати, громадської організації звертатися до суду щодо усунення порушень цього Закону в разі їх виявлення.

У даному разі сфери дії норми ч. 1 ст. 172 КАС України і норми п. 5 ч. 9 ст. 78 Закону про вибори народних депутатів частково збігаються, вони не суперечать одна одній, а лише доповнюють одна одну. Тому підлягають застосуванню обидві норми щодо наявності у офіційного спостерігача права на звернення до суду стосовно усунення порушень Закону про вибори народних депутатів.

Так, у справі за позовом офіційного спостерігача від громадської організації до підприємства, засобу масової інформації та кандидата в народні депутати України про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити певні дії суд першої інстанції відмовив у задоволенні позову. В обґрунтування рішення суд послався на те, що ст. 78 Закону про вибори народних депутатів офіційному спостерігачеві надано право брати участь у виборчому процесі на стадії голосування та підрахунку голосів. Суд дійшов висновку, що право офіційного спостерігача на звернення до суду щодо усунення порушень цього Закону в разі їх виявлення, визначене п. 5 ч. 9 ст. 78 Закону про вибори народних депутатів, пов'язано з правовідносинами, що виникають виключно під час процесу голосування та підрахунку голосів².

¹ Смокович М. І. Право на звернення до суду у виборчому спорі / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2013. — № 7. — С. 29—36.

² Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 26 жовтня 2012 року. — 26541446 (тут і далі реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень).

Такого висновку суд дійшов без урахування приписів ч. 3 ст. 77 Закону про вибори народних депутатів, з якої випливає, що повноваження офіційних спостерігачів починаються з дня їх реєстрації відповідною виборчою комісією у порядку, передбаченому цим Законом, і припиняються після встановлення ЦВК результатів виборів депутатів. Тобто у цей проміжок часу офіційний спостерігач має право на звернення до суду щодо усунення порушень даного Закону в разі їх виявлення, і це право не залежить від дат голосування і підрахунку голосів.

У справі за адміністративним позовом офіційного спостерігача від цієї ж громадської організації до першого заступника Криворізького міського голови про зобов'язання надати інформацію суд апеляційної інстанції залишив без змін постанову суду першої інстанції про відмову в задоволенні позову з огляду на положення ч. 1 ст. 174 і ч. 1 ст. 175 КАС України, вказавши, що офіційні спостерігачі не зазначені в переліку осіб, які мають право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб органів місцевого самоврядування та кандидатів у депутати¹.

Згідно з наведеними вище законодавчими положеннями (ст. 172 КАС України, ч. 3 ст. 77, та п. 5 ч. 9 ст. 78 Закону № 4061-VI) офіційні спостерігачі від партій, кандидатів у депутати та громадських організацій, здійснюючи спостереження, володіють правом на звернення до суду при виявленні порушень виборчого законодавства іншими учасниками виборчого процесу². В наведених прикладах наявна колізія між правовими нормами, сфери дії яких частково збігаються. Правові приписи, що виявляються при тлумаченні за допомогою висновку від протилежного, не можуть застосовуватися всупереч текстуально закріпленим правовим нормам. Тому правом на звернення до суду, як і іншими правами, наділений офіційний спостерігач, визначений зазначеними нормами.

Найпрогресивнішим положенням постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 1 листопада 2013 року № 15 є роз'яснення п. 3.3: «Визначальним для визначення виборчого спору, який повинен вирішуватися за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, є предмет спору щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом та які виникли в межах виборчого процесу. Якщо сторонами спору є перелічені вище особи, але спір не пов'язаний з виборчим процесом, то такий спір, у разі поширення на нього юрисдикції адміністративних судів, повинен вирішуватися за загальними правилами, встановленими КАС України». Тобто розгляд спору за зазначеними особливостями залежить від характеру спірних відносин, і, якщо вони пов'язані

¹ Ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 22 жовтня 2012 року. — 26481298.

² Постанови Київського апеляційного адміністративного суду від 9 вересня 2012 року. — 25899826, від 7 вересня 2012 року. — 25881988, від 7 вересня 2012 року. — 25881986.

з виборчим процесом, то такий спір повинен розглядатися за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України. У такий спосіб Пленум Вишого адміністративного суду України спрямовує судову практику в бік тотального забезпечення судового захисту виборчих прав громадян, який не залежить від того, чи встановлено законодавством право на їх звернення до суду.

Водночас, як зазначалося, ч. 1 ст. 174 КАС України встановлено, що право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум, мають виборча комісія, кандидат, партія (блок), місцева організація партії, які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, комісія з референдуму, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму.

У категорії справ за зазначеними оскарженнями законодавець надав право бути позивачем і виборчим комісіям, які є суб'єктами відповідного виборчого процесу. Однак у даному разі виборчі комісії як суб'єкти владних повноважень у розумінні КАС України можуть бути позивачами лише у випадках, чітко визначених виборчим і процесуальним законодавством, з дотриманням приписів п. 5 ч. 4 ст. 50 КАС України.

Інші випадки доступу до судового захисту виборчих прав також досліджено і викладено в підрозділі 4.2.1 монографії, де зазначено, що й офіційні спостерігачі від іноземних держав і міжнародних організацій мають право на захист адміністративними судами своїх прав, визначених виборчим законодавством, чим розширено коло осіб, які мають право на судовий захист і розгляд їх справ за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України.

Виразним підтвердженням правильності такої судової практики в адміністративному судочинстві є Рішення Європейського суду з прав людини від 31 липня 2012 року у справі «Шаповалов проти України» (заява № 45835/05). За обставинами цієї справи, Шаповалов, журналіст та активіст із захисту прав людини, під час виборів Президента України 2004 року оскаржив до Суворовського районного суду м. Херсона відмову Територіальної виборчої комісії № 186 у наданні йому копії документів та перешкоджання його присутності на її засіданнях. Однак 3 березня 2004 року Суворовський районний суд м. Херсона закрити провадження у справі, мотивуючи це тим, що заявник вимагав розгляду його справи не в належному провадженні.

17 травня 2005 року Апеляційний суд Херсонської області залишив без змін рішення суду першої інстанції та, зокрема, зазначив, що відповідно до Закону України «Про вибори Президента України» журналіст не є суб'єктом оскарження до суду рішень виборчої комісії під час виборів.

25 вересня 2006 року Вищий адміністративний суд України відхилив касаційну скаргу заявника, оскільки законодавством не передбачено у таких справах касаційне оскарження судових рішень, що ухвалені у спорах, які виникли в ході виборчого процесу.

Європейський суд встановив порушення п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод з огляду на те, що сама сутність права на доступ до суду була порушена відмовою у справедливому судовому розгляді через відсутність одностайної позиції національних судів щодо застосовності певного законодавчого акта щодо розгляду скарг заявника та закриття провадження у справі заявника без її розгляду по суті¹.

Згідно з правовою позицією Європейського суду, особа, яка є носієм виборчих прав, має право на безперешкодне звернення до суду за захистом цих прав незалежно від того, чи є ця особа суб'єктом або учасником виборчого процесу.

Аналіз і синтез цього дослідження та його висновків, вищенаведеної судової практики, норм матеріального та процесуального права щодо забезпечення доступності до правосуддя в адміністративному судочинстві свідчить, що відмовити у відкритті провадження в адміністративній справі чи закрити провадження у такій справі можна лише з підстав, передбачених ст. 109 і ст. 157 КАС України. Перелік таких підстав є вичерпним, тому з інших підстав відмовити в доступі до суду неправомірно. Отже, адміністративний суд у разі відповідності позовної заяви за формою і змістом зобов'язаний відкрити провадження у справі та розв'язати конфлікт². Саме з урахуванням цього висновку суд зобов'язаний розглянути виборчий спір, оскільки не передбачені його нерозгляд і невіршення через те, що до суду за захистом виборчих прав звертається особа, право на звернення до суду якої не встановлено законодавством. Варто мати на увазі, що в даному разі виборчим чи процесуальним законодавством таке право не встановлено, але й не заборонено, крім того відповідно до Конституції України та загальних положень КАС України право на звернення до суду гарантовано.

Оцінюючи судову практику в сукупності, Пленум Вищого адміністративного суду України в абз. 2 п. 3.1.4 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 роз'яснив: «...суди повинні враховувати, що кожній особі в Україні гарантовано право на звернення до суду (статті 8, 55 Конституції України, ч. 1 ст. 6 КАС України). Не становлять винятку щодо наявності такого права й учасники виборчого процесу, які мають відпо-

¹ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Шаповалов проти України» // Урядовий кур'єр. — 2012. — № 239 (26.12.2012).

² Смокович М. І. Проблеми доступності до правосуддя в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Вісник Вищої ради юстиції. — 2012. — № 2 (10). — С. 16—30.

відні права та обов'язки в правовідносинах, пов'язаних з виборчим процесом, але не є суб'єктами виборчого процесу. Тому позовні заяви таких учасників щодо захисту їхніх прав, встановлених виборчими законами, у спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, з метою ефективного судового захисту мають розглядатися за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України».

На наш погляд, судова практика адміністративних судів щодо застосування (тлумачення) матеріального та процесуального законодавства, розгляду та вирішення виборчих спорів свідчить, що адміністративні суди забезпечують реалізацію принципу доступності до правосуддя стосовно виборців та інших учасників виборчих процесів, надаючи їм можливість захистити та відновити свої виборчі права в судовому порядку.

Суб'єкти виборчого процесу, в тому числі й виборець, який є суб'єктом виборчого процесу, незалежно від виду виборів повинні мати уніфіковані права на звернення до суду. Названі особи повинні мати таке право незалежно від того, чи порушені їхні права, свободи та інтереси, оскільки в такому разі вони будуть наділені правом контролю за виборчим процесом через звернення до суду. Треба зазначити, що за судовою практикою всі наділені правом на звернення до суду незалежно від того, чи безпосередньо законом це право встановлено.

У законодавстві необхідно виокремити ще одних осіб, які беруть участь у виборчому процесі і визначити їх його учасниками, їх також варто наділити уніфікованими правами та обов'язками, в тому числі й на звернення до суду — це офіційні спостерігачі від міжнародних організацій та іноземних держав.

Усі носії виборчих прав повинні мати законодавчо встановлене право на судовий захист цих прав і розгляд відповідних справ за особливостями, передбаченими для розгляду виборчих спорів.

Ми довели, що судова практика адміністративних судів України з розгляду виборчих справ забезпечує конституційні гарантії на звернення до суду та судовий захист, чим реалізовується у виборчих правовідносинах принцип доступності до суду в Україні. Зокрема, вона забезпечує безперешкодне звернення до суду стосовно захисту виборчих прав. Коло суб'єктів таких звернень визначене законодавством, судовою практикою розширено, також розширено предмет спірних правовідносин, що підлягають судовому контролю.

5.2. Строки звернення до суду та строки розгляду адміністративними судами виборчих справ

Однією з проблем, з якою зіткнулося адміністративне судочинство, є застосування процесуального законодавства щодо строку звернення до суду та процесуальних строків в адміністративному судочинстві. Це питання обговорюється серед правників — науковців і практиків, його на-

гальне вирішення є необхідним для правильного розв'язання адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин. Відтак, тема «Строк звернення до адміністративного суду. Процесуальні строки в адміністративному судочинстві» стала однією з перших на розгляді науково-практичної конференції: «Адміністративне судочинство. Окремі проблеми та напрямки вирішення», яка відбулася 25 листопада 2011 року в Національному університеті «Острозька академія».

На наш погляд, уже з назви цієї теми випливає питання, чи є строк звернення до суду процесуальним строком. Особистим міркуванням щодо розв'язання проблемних питань у названій тематиці, аналізу чинного та нового законодавства щодо їх правового врегулювання, впливу судової практики на їх вирішення, в тому числі в контексті розгляду виборчих спорів, присвячений даний підрозділ монографії.

В адміністративному судочинстві загальні положення стосовно визначення строків звернення до суду та процесуальних строків містяться в главі 8 КАС України. Що ж стосується безпосередньо строків звернення до суду, то визначали й визначають їх, у тому числі і наслідки їх пропуску, статті 99 і 100 цього Кодексу.

Із самого започаткування адміністративного судочинства виникла проблема застосування строків звернення до суду при вирішенні адміністративних справ. Крім того проблема полягала ще в застосуванні ст. 100 КАС України, за якою порушення строку звернення до суду було підставою для відмови в позові, якщо на цьому наполягали сторони і не було поважних причин для поновлення цих строків.

Пленум Вищого адміністративного суду України частково дав відповідь на зазначені питання в пунктах 13, 14 постанови від 6 березня 2008 року № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ»: «13. Відповідно до частини другої статті 99 КАС України для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється річний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Частиною третьою цієї статті встановлено, що для захисту прав, свобод та інтересів особи цим Кодексом та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до суду.

Зокрема, при розгляді спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби застосовуються строки звернення до суду, встановлені спеціальними законами. У разі коли ці закони зазначені питання не врегульовують, то з врахуванням необхідності субсидіарного застосування законів про працю суди повинні виходити із строків звернення до суду, визначених частиною першою статті 233 Кодексу законів про працю України. Тому громадянин може звернутися із заявою про вирішення спору в тримісячний

строк із дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права, а у справах про звільнення з публічної служби — у місячний строк із дня вручення копії наказу про звільнення або з дня видачі трудової книжки.

14. За правилами частини третьої статті 100 КАС України позовні заяви повинні прийматися до розгляду адміністративним судом незалежно від закінчення строку звернення до адміністративного суду. Припис частини другої цієї статті щодо розгляду і вирішення справи у разі визнання судом причини пропуску строку звернення до суду поважною стосується саме прийняття судом постанови за результатами розгляду справи, тобто відповідно до встановлених обставин та норм матеріального права. У разі ж відсутності підстав для визнання поважною причини пропуску строку звернення до суду та встановлення факту порушення права суд відмовляє в його захисті саме з підстав пропуску строку. При цьому такий висновок суду повинен міститися в постанові, прийнятій за результатами розгляду справи»¹.

Після внесення Законом України від 7 липня 2010 року № 2453-VI змін до статей 100, 106, 107 КАС України означені проблеми загострилися². Строк звернення до суду був зменшений, наслідки пропуску строку звернення до суду стали іншими (у разі пропуску строку без поважних причин замість відмови в позові суди повинні залишати позовну заяву без розгляду), підстави та порядок вирішення питання щодо поновлення строку звернення до суду також змінилися. І в судовій практиці адміністративних судів, і в правовій науці виникло безліч непорозумінь, міркувань, доводів, обґрунтувань щодо застосування законодавства стосовно строку звернення до суду при розв'язанні адміністративних спорів.

У разі недосконалості закону в правовому регулюванні відносин починають панувати висновки судової практики, а її правові приписи набирають юридичної сили.

«...Каждый акт суда, связанный с применением права к конкретному жизненному случаю, — зазначав С. С. Алексеев, — это крупинцы опыта, из суммы которых складывается практика. Со временем в отношении однотипных, повторяющихся ситуаций, тех или иных категорий дел этот опыт проверяется жизнью, обогащается, становится устойчивым, обобщается в актах вышестоящих судебных... органов...»³. Судова практика — це живий організм, який змінюється і розвивається.

Природно, що таке становище не задовольняє суддів і суди — вони прагнуть стабільної, єдиної, усталеної, законної практики, але, на жаль,

¹ Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2008. — № 2.

² Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — № 55/1. — Ст. 1900.

³ Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. — М.: БЕК, 1995. — С. 263.

правовідносини динамічно змінюються, закон є недосконалим, судді по-різному тлумачать закон, по-різному його застосовують, оскільки мають різні думки і право на це. Отже, й виникають в адміністративному судочинстві проблеми, у тому числі пов'язані з неоднаковістю судової практики застосування строків звернення до суду. З метою подолання такого становища необхідно у більш широкому колі юристів і практиків шукати єдині бачення, розуміння та розв'язання досліджуваного питання.

Інститут строків звернення до суду врегульовано ст. 99 КАС України, яка є загальною нормою для нього в адміністративному судочинстві. Крім того ця стаття є бланкетною, оскільки дозволяє зазначений інститут врегульовувати іншими законами. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 99 КАС України адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами. Зі змісту ч. 2 ст. 99 КАС України, в якій визначено, що для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, впливає, що положення в інших законах щодо строків звернення до суду мають пріоритет над приписами ст. 99 КАС України. Тобто в разі якщо за певною категорією справ законом передбачено інший строк звернення до суду, ніж у КАС України, застосовуються приписи, встановлені законом.

Згідно з ч. 2 ст. 99 КАС України строком звернення до суду є установлений законодавством період часу, протягом якого особа має право звернутися до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів.

З метою порівняння зазначеного правового інституту з інститутом позовної давності необхідно навести його визначення, закріплене на законодавчому рівні. Частиною 1 ст. 256 Цивільного кодексу України 2003 року «Поняття позовної давності» встановлено, що позовна давність — це строк, у межах якого особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого цивільного права або інтересу¹. Тобто строк звернення до суду в адміністративному судочинстві за своїм змістом і внутрішньою сутністю є аналогом інституту позовної давності, який належить до галузей матеріального права.

Підтвердженням такого висновку є ч. 1 ст. 233 Кодексу законів про працю «Строки звернення до районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду за вирішенням трудових спорів», згідно з якою працівник може звернутися із заявою про вирішення трудового спору без-

¹ Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року // Офіційний вісник України. — 2003. — № 11. — Ст. 461.

посередньо до районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду в тримісячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права, а у справах про звільнення — у місячний строк з дня вручення копії наказу про звільнення або з дня видачі трудової книжки¹. Це положення може бути застосовано при розв'язанні трудового спору в порядку цивільного судочинства, і хоча в цій нормі визначено строк звернення до суду, однак зрозуміло, що йдеться про позовну давність.

Інший приклад. Відповідно до п. 56.18 ст. 56 Податкового кодексу України з урахуванням строків давності платник податків має право оскаржити в суді податкове повідомлення-рішення або інше рішення контролюючого органу про нарахування грошового зобов'язання у будь-який момент після отримання такого рішення. У даному разі мається на увазі оскарження в адміністративному суді рішення, тобто про спір, який впливає з публічно-правових відносин, і він має розглядатися в адміністративному суді з урахуванням строків давності. Законодавець називає строк звернення до суду строком давності, який більше асоціюється зі словосполученням «позовна давність». Хоча вже в абзаці 2 зазначеного пункту законодавець вживає поняття «строк звернення до суду»².

Законодавець назвав позовну давність строком давності також у ст. 76 Закону України від 8 лютого 1995 року № 39/95-ВР «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», якою встановлено, що право на подання позову про відшкодування ядерної шкоди, заподіяної життю і здоров'ю особи, не обмежується строком давності³. У цій нормі строк звернення до суду законодавець назвав строком давності, як і в Податковому кодексі України, хоча останній регламентує публічні відносини.

З вищенаведеного випливає, що поняття «позовна давність» і «строк звернення до суду» є аналогічними правовими поняттями.

Отже, строк звернення до суду в адміністративному судочинстві — це період часу, у межах якого особа може звернутися до адміністративного суду з позовною вимогою про захист своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічних відносин. Тобто право на судовий захист розглядається через право на позов, що наклало відбиток на його розуміння та його правову природу.

Питання строків звернення до суду безпосередньо пов'язане з правом на судовий захист, реалізацією суб'єктивних прав, свобод та охо-

¹ Кодекс законів про працю України від 19 грудня 1971 року № 149 // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971. — Додаток № 50. — Ст. 375.

² Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // Офіційний вісник України — 2010. — № 92. — Ст. 3248.

³ Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 12. — Ст. 81.

ронюваних законом інтересів і стосується проблеми співвідношення таких понять, як «право на судовий захист», «право на звернення до суду», «право на позов», «право на пред'явлення позову», «право на задоволення позову», які на сьогодні залишаються предметом наукових дискусій.

Інститут строку звернення до суду слід визнати матеріально-правовим, оскільки він безпосередньо пов'язаний з реалізацією прав і свобод уповноваженої особи. Такого висновку можна дійти виходячи насамперед з того, що він суттєво відрізняється від інститутів інших строків, передбачених у процесуальному законодавстві, за суттю, правовим характером, нормативним закріпленням, наслідками пропуску, порядком поновлення тощо. Інститут строку звернення до суду залишається матеріально-правовим інститутом, хоча він встановлений процесуальним законодавством.

Наведена позиція підтверджується відповідним процесуальним законодавством. Глава 8 КАС України «Строки» складається з п'яти статей — з 99 по 103. Статті 99 та 100 КАС України встановлюють і регламентують правила щодо строків звернення до суду та наслідків їх пропуску в адміністративному судочинстві. Норми статей 101—103 КАС України встановлюють і регламентують правила про застосування процесуальних строків. Саме ч. 1 ст. 101 КАС України визначено, що процесуальні строки — це встановлені законом або судом строки, у межах яких учиняються процесуальні дії. Стаття 102 КАС України «Поновлення та продовження процесуальних строків» визначає процедуру та порядок поновлення і продовження процесуальних строків, а стаття 103 — порядок обчислення цього строку. Отже, зазначену главу за черговістю статей можна поділити на дві частини. Перша частина — це статті 99 і 100, які визначають строк звернення до суду, друга частина складається зі статей 101, 102, 103, які визначають поняття процесуальних строків і встановлюють правила їх застосування.

Аналіз і синтез зазначених статей свідчать, що строк звернення до суду не є процесуальним строком і за своїм змістом, правовою природою та внутрішньою суттю вказані строки — це різні правові інститути, оскільки процесуальний строк — це проміжок часу, протягом якого суд, сторони та інші учасники процесу повинні виконати певні процесуальні дії. Процесуальні строки встановлюються законом або судом.

Виходячи з викладеного, на наш погляд, помилковою є позиція окремих правників, згідно з якою строк звернення до суду належить до процесуальних строків з тих мотивів, що положення про цей строк містяться в процесуальному законі, і вважаємо, що цей строк є матеріально-правовим інститутом, який є аналогом інституту позовної давності.

Крім того звернення до суду за захистом своїх прав, свобод та інтересів є не процесуальною дією, а конституційним правом особи, у той

час, як уже зазначалося, процесуальний строк — це встановлений законом або судом строк для вчинення процесуальних дій. Подання позовної заяви не є процесуальною дією, оскільки це одна з форм реалізації особою права на звернення до суду. Лише після надходження позовної заяви до адміністративного суду та отримання її суддею-доповідачем з'являється можливість вчинення процесуальних дій судом та іншими особами, які беруть участь у справі, у визначені законом або судом процесуальні строки.

На нашу думку, законодавець розмістив положення про строк звернення до суду в КАС України за відсутності Адміністративного кодексу як акта, який міститиме загальні норми матеріального публічного права, про прийняття якого вирішується питання. У ньому й буде визначено строки звернення до суду. Можливо, з метою однозначного та чіткого підходу до розуміння поняття цього строку законодавець назве його позовною давністю. Тобто, на наш погляд, розташування положень про строк звернення до суду в процесуальному законодавстві є явищем тимчасовим, яке найближчим часом буде виправлено.

Підтвердженням зазначеної думки є постанова ВСУ від 16 травня 2011 року у справі за позовом фізичної особи до управління праці та соціального захисту населення про визнання протиправними дій та стягнення недоотриманої суми допомоги на оздоровлення. У цій справі ВСУ переглянув рішення Вишого адміністративного суду України щодо неоднакового застосування положень ст. 99 КАС України і ст. 268 ЦК України. Відомо, що ВСУ переглядає рішення судів касаційної інстанції з підстав неоднакового застосування норм матеріального права. Отже, розглянувши цю справу, ВСУ визначив, що строк звернення до суду, встановлений ст. 99 КАС України, є матеріально-правовим¹.

Крім того в указаній постанові ВСУ зазначив: «...позовна давність — це строк, у межах якого особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого цивільного права або інтересу, а адміністративний позов — звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах...».

Тобто ВСУ підтвердив думку науковців, що строк звернення до суду в адміністративному судочинстві не є процесуальним, а є аналогом позовної давності в цивільному судочинстві. Отже, ці правові інститути за своєю правовою природою, внутрішньою сутністю і метою є однаковими.

Визначальним для можливості отримання судового захисту суб'єктивного права є з'ясування моменту початку перебігу строку звернення до суду. За загальним правилом, визначеним частинами 2 і 3 ст. 99 КАС України, строк звернення до суду, якщо законом не встановлено інше,

¹ Постанова ВСУ від 16 травня 2011 року // Архів Орджонікідзевського районного суду м. Маріуполя Донецької області.

обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Таким чином, виходячи з приписів указаної норми початок перебігу строку звернення до адміністративного суду пов'язується, з одного боку, з об'єктивним моментом, тобто порушенням суб'єктивного права, а з іншого — із суб'єктивним моментом, коли особа, яка звертається до суду, дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Якщо заявник доведе, що йому стало відомо про порушення свого права пізніше, перевага має надаватися суб'єктивному моменту. Таке вирішення питання видається справедливим, оскільки в разі якщо уповноважена особа не знає про порушення свого права, то вона, відповідно, не може скористатися правом на судовий захист. А в іншому випадку вже владний орган чи особа повинні доводити, що про порушення права заявник мав знати раніше, ніж фактично. І якщо встановлено, що останній не дізнався про порушення свого права через свою ж халатність, строк звернення до суду починається з моменту, коли за обставинами справи він мав дізнатися про цей факт¹.

У зв'язку з тим, що норми ст. 99 КАС України є бланкетними, окремими законами пов'язується початок перебігу строку на звернення до суду з іншими обставинами, ніж вищенаведені. Наприклад, відповідно до п. 56.18 ст. 56 Податкового кодексу України перебіг строку для оскарження в адміністративному суді податкового повідомлення-рішення починається від дня отримання платником податків цього повідомлення-рішення. Тобто в даному випадку для встановлення початку перебігу строку звернення до суду останній повинен встановити день отримання платником податків повідомлення-рішення.

На наш погляд, з викладеного випливає, що суд при вирішенні питання про дотримання строку звернення до суду в адміністративному судочинстві повинен:

- 1) установити дату (час), коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, або, залежно від категорії справи, інші обставини, наприклад день отримання платником податків повідомлення-рішення, яке він оскаржує;
- 2) установити дату (час), коли особа звернулася до суду (подала позов до суду);
- 3) провести відрахування від визначеної дати (часу) в порядку, зазначеному в п. 1: шість місяців наперед до дати (часу), коли особа звернулася до суду;

¹ Білоусов Ю. В. Строк звернення до суду як передумова права на судовий захист у справах адміністративної юрисдикції / Ю. В. Білоусов // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. — 2004. — № 1—2 (9—10). — С. 145—149.

4) з'ясувати, чи в межах передбаченого законодавством строку особа звернулася до суду¹.

З цього приводу в судовій практиці виникають проблеми, і в окремих випадках суди помилково визначають строк звернення до суду (шість місяців) шляхом відрахування від дати надходження позовної заяви до суду попередніх шести місяців. Такий підхід не відповідає положенням ч. 2 ст. 99 КАС України, з якої випливає, що для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Треба враховувати особливості визначення початку перебігу строку звернення до суду при розв'язанні спорів щодо соціальних виплат.

Виплати за соціальними законами є щомісячними, строк їх виплати не обмежено. Вони нараховуються не поденно, а за відповідний місяць.

Наприклад, виплати за статтями 37, 39 Закону України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» нараховуються і виплачуються громадянам за відпрацьований або прожитий місяць на території радіоактивного забруднення, тобто вказані виплати не нараховуються щодня, а нараховуються і виплачуються після закінчення відповідного місяця за фактом (відпрацьований місяць згідно з табелем обліку робочого часу за місяць або місяць, прожитий на забрудненій території). Оскільки в даному випадку строк звернення до суду починається з моменту, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення свого права, суди повинні виходити з того, що зазначені виплати є щомісячними, а тому до закінчення відповідного місяця особа не могла знати про порушення її права. Однак, на наш погляд, поняття «місяць виплати» і «початок строку звернення до суду» не пов'язані між собою. Початок строку звернення до суду пов'язаний лише з моментом, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення свого права, а тому він не може обчислюватися з відповідної дати місяця, за який оспорується розмір виплати, оскільки особа могла отримати виплату, яка нарахована за вересень 2010 року, наприклад, 15 січня 2011 року, тому шестимісячний строк звернення до суду у разі такої виплати розпочинається з дати нарахування і закінчується 15 липня 2011 року (через 10 місяців після вересня 2010 року).

Визначення початку строку звернення до суду є одним із ключових питань у розв'язанні спору. Тому встановлення обставин, пов'яза-

¹ Смокович М. І. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Нац. ун-ту «Острозька академія». Серія «Право». — 2011. — № 2 (4) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

них з таким визначенням, можливе лише в судовому засіданні. Загалом, за теорією і за процесуальним законодавством суддя без проведення судового засідання, дослідження та оцінки доказів не може встановлювати обставини справи, у тому числі й обставини щодо початку строку звернення до адміністративного суду, зокрема момент, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. На наше переконання, помилковою є позиція окремих судів, які відповідно до ст. 100 КАС України, без проведення судового засідання, залишають позовну заяву без розгляду в зв'язку з пропуском строку звернення до суду і без встановлення в судовому засіданні обставин щодо початку строку звернення до адміністративного суду, зокрема моменту, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, або обставин, за яких починається цей строк в іншій категорії справ адміністративної юрисдикції.

Наслідки пропуску строку звернення до суду, встановлені ст. 100 КАС України, можуть бути застосовані судом лише після з'ясування в судовому порядку обставин поважності (або неповажності) причин пропуску строку звернення до суду. Тому підтримуємо практику судів, які незалежно від пропуску строку звернення до суду відкривають провадження у справі та встановлюють причини пропуску строку звернення до суду під час судового розгляду справи.

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» до статей 99—100 КАС України внесено зміни, якими встановлено більш короткі строки для звернення до адміністративного суду з позовом та нові правові наслідки пропущення цих строків. Стаття 100 Кодексу в попередній редакції передбачала, що адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд за заявою особи, яка його подала, не знайде підстав для поновлення строку. Про поновлення строку суд постановляє ухвалу.

До внесення цих змін пропущення строку звернення до адміністративного суду було підставою для відмови у задоволенні адміністративного позову за наполяганням однієї зі сторін, крім випадку, коли суд визнавав причину пропущення строку звернення до суду поважною. Зазначене також підтверджує думку, що строк звернення до суду є аналогом строку позовної давності, оскільки наслідки їх пропуску були однаковими. Хоча нововведеннями законодавець встановив в адміністративному судочинстві інший наслідок пропуску строку звернення до суду, але це не змінює раніше визначеної аналогії понять «звернення до суду» та «позовна давність» за природою їх правового походження.

Статтею 100 КАС України (в редакції Закону № 4054-VI) передбачено, що адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд на підставі позовної заяви та доданих до неї матеріалів не знайде підстав для ви-

знання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, про що постановляється ухвала.

Аналіз динаміки змін до ст. 100 КАС України дає підстави для висновку, що вони спрямовані на неприпустиме спрощення діяльності судів у разі пропуску заявником строку звернення до суду, а не на забезпечення принципу доступності до правосуддя осіб, які звернулися за судовим захистом до адміністративного суду.

Згідно з ч. 2 ст. 100 КАС України позовна заява може бути залишена без розгляду як на стадії вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі без проведення судового засідання, так і в ході підготовчого провадження чи судового розгляду.

На наше глибоке переконання, судова практика залишення суддею позовної заяви без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до суду без проведення судового засідання та з'ясування причин пропуску цього строку на підставі ст. 100 КАС України є неприпустимою, суперечить процесуальному законодавству і не узгоджується з принципами адміністративного судочинства. Крім того, навіть якщо вважати, що відповідні процесуальні норми є неоднозначними, колізійними, то, за практикою Європейського суду з прав людини, у таких випадках закон повинен тлумачитися на користь заявника. Тому залишення без розгляду позовної заяви за правилами статті 100 КАС України — без проведення судового засідання є порушенням права на звернення до суду, права на допуск до судового захисту і на належний судовий захист.

На наш погляд, не заслуговує на увагу думка окремих правників, що у зв'язку із зміною законодавцем наслідків пропуску строку ці строки стали процесуальними строками. Пропуск строку звернення до суду та наслідки такого пропуску є окремими правовими інститутами, зміна яких не впливає та не руйнує природу та внутрішню сутність строку звернення до суду.

Ускладнює досліджувану проблему положення, яке випливає з Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ілхан проти Туреччини» (далі — Рішення Суду), — правило встановлення обмежень щодо звернення до суду в зв'язку з пропуском строку такого звернення повинно застосовуватися з певною гнучкістю і без зайвого формалізму, воно не застосовується автоматично і не має абсолютного характеру; перевіряючи його виконання, слід звертати увагу на обставини справи.

Такий висновок Європейського суду з прав людини підтверджує правильність нашого розуміння досліджуваної проблеми.

По-перше, за Рішенням Суду строк звернення до суду є правилом встановлення обмежень доступу до суду, що, на наш погляд, є перешкоджанням доступності до суду. Адже у разі залишення без розгляду позовної заяви без проведення судового засідання суд фактично позбавляє особу права на судовий захист.

По-друге, правило про пропуск строку звернення до суду не має абсолютного характеру і не повинно застосовуватися автоматично, тобто навіть у разі пропуску строку звернення до суду без відповідних додаткових обґрунтувань суд не може його застосувати.

По-третє, застосування правила пропуску строку звернення до суду залежить від обставин справи. Під цим, на наш погляд, розуміється вагомість права, на захист якого особа звернулася до суду.

Отже, виходячи з Рішення Суду обставини щодо пропуску звернення до суду можна встановити лише в судовому засіданні.

Таким чином, установлення законодавцем правил вирішення питання щодо пропуску звернення до суду, на наш погляд, погіршує становище позивача порівняно з таким в інших видах судочинства, оскільки в цивільному та господарському судочинстві пропуск строку позовної давності не є підставою для недопуску особи до суду (залишення без розгляду позовної заяви), незалежно від такого пропуску провадження у справі відкривається і справа розглядається по суті. Щодо пропуску строку позовної давності, то він у згаданих видах судочинства є лише підставою для відмови в задоволенні позову.

Такі самі положення містилися у ст. 100 КАС України до її зміни Законом України «Про судоустрій і статус суддів», який набрав чинності 30 липня 2010 року. Зокрема, ст. 100 КАС України було передбачено, що пропущення строку звернення до адміністративного суду є підставою для відмови в задоволенні адміністративного позову за умови, якщо на цьому наполягає одна із сторін. Позовні заяви приймалися до розгляду адміністративним судом незалежно від закінчення строку звернення до адміністративного суду.

За судовою практикою та положеннями ст. 100 КАС України до внесення змін Законом «Про судоустрій і статус суддів» суд перед тим, як застосувати положення цієї статті про відмову в позові з підстав пропуску строку звернення до суду без поважних причин, був зобов'язаний установити, чи порушено право, про захист якого позивач звертається до суду.

Аналогічні приписи містяться в ст. 267 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року.

Аналіз наведеного та судової практики свідчить, що відповідні законодавство і судова практика в усіх видах судочинства (адміністративному, господарському та цивільному) були уніфікованими і діяли за такою формулою:

- подається позовна заява;
- відкривається провадження;
- розв'язується спір по суті із з'ясуванням наявності/відсутності порушення права, на захист якого подана позовна заява;
- у разі клопотання відповідача про відмову в позові за пропуском строку звернення після встановлення, що право порушено, вирішується питання про відмову в позові з цієї підстави.

У зв'язку із застосуванням такої формули при з'ясуванні обставин у справі та розв'язанні спору судове рішення в адміністративній справі було лакмусом щодо діяльності суб'єктів владних повноважень, оскільки незалежно від пропуску строку звернення до суду та відмови з цієї підстави у задоволенні позову судове рішення містило висновки про те, чи порушено право позивача, про захист якого йшлося у позовній заяві, та чи діяв суб'єкт владних повноважень відповідно до Конституції та законів України¹.

Однак законодавець внесенням змін до статей 100, 107, 162 КАС України змінив наведену вище формулу, яка на сьогодні є такою:

- подається позовна заява;
- адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд на підставі позовної заяви та доданих до неї матеріалів не знайде підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними;
- у разі наявності, на основі позовної заяви та доданих до неї матеріалів, підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними відкривається провадження у справі;
- якщо у ході судового розгляду справи суд встановить, що провадження у справі відкрито за позовною заявою, поданою з пропущенням установленого законом строку звернення до адміністративного суду, або викладений в ухвалі про відкриття провадження у справі висновок суду про визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними був передчасним і суд не знайде інших підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, позовна заява залишається без розгляду;
- розв'язується спір по суті із з'ясуванням наявності/відсутності порушення права, про захист якого йдеться у позовній заяві.

На наш погляд, такими змінами законодавець скасував один із пріоритетів адміністративного судочинства; в інших видах судочинства спір розв'язується по суті, і лише за наявності порушеного права позивача суд може послатися на порушення строків позовної давності для відмови в позові. Хоча, можливо, законодавець у такий спосіб бажає приховати діяльність суб'єктів владних повноважень, які є відповідачами в адміністративній справі, за порушеними строками звернення до суду, оскільки за таким підходом по суті справа не вирішується і позивач не буде знати, чи порушено його право суб'єктом владних повноважень, якщо суд залишить позовну заяву без розгляду ще до відкриття провадження

¹ Смокович М. І. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Нац. ун-ту «Острозька академія». Серія «Право». — 2011. — № 2 (4) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

у справі. Крім того, якщо суд залишить позовну заяву без розгляду, то, звісно, провадження у справі не відкриє, чим відмовить особі в допуску до судового захисту.

Таким чином, після спливу строку звернення до суду виникає ситуація, коли особа, права і свободи якої гарантовані Конституцією України та міжнародними договорами, не може отримати судового захисту. Тому для визначення строків звернення до суду (строків судового захисту права) у публічній справі не можна, на наш погляд, застосовувати римську конструкцію «*Iura scripta vigilauntibus sunt*» (закони писані для тих, хто не спить). З цього приводу М. Г. Масевич при розгляді проблем позовної давності наголосив на тому, що боржник, який знає про свій обов'язок, але відмовляється від його виконання, посиляючись на пропуск позовної давності, піддає себе справедливому докору в непорядній поведінці. Особи, які турбуються про свою репутацію, авторитет у підприємницькій діяльності і бажають зберегти свої зв'язки з контрагентами, не будуть вимагати застосування давності проти законних вимог кредитора і клієнта. Видається, що таким «боржником» у даному випадку повинна бути держава, її органи та посадові особи, які призначені в силу статті 3 Конституції України визначати та спрямовувати свою діяльність виходячи із прав і свобод людини та їх гарантій¹.

Із викладеного випливає, що встановлення законодавцем такого правового інституту, як строк звернення до суду і залишення позовної заяви без розгляду ще до відкриття провадження у справі у зв'язку з пропуском строку звернення до суду, тягне такі наслідки:

- порушення права на судовий захист;
- порушення принципу доступності до суду;
- відсутність можливості перевірки діяльності суб'єктів владних повноважень на відповідність Конституції та законам України.

Адміністративне судочинство спрямовано на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ і повинно мати відповідні пріоритети перед іншими видами судочинства, але таким підходом розв'язання спорів ускладнюється, і право на допуск до судового захисту в інших видах судочинства є більш пріоритетним, хоча в інтересах захисту прав людини від свавілля держави повинно бути навпаки.

¹ Білоусов Ю. В. Строк звернення до суду як передумова права на судовий захист у справах адміністративної юрисдикції / Ю. В. Білоусов // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. — 2004. — № 1—2 (9—10). — С. 145—149.

Ми переконані, що законодавець поспішно вніс зазначені зміни в адміністративне судочинство — він не взяв до уваги викладеного і не мав на меті приховати діяльність суб'єктів владних повноважень від судового контролю. Законодавцю необхідно повернутися до старої редакції ст. 100 КАС України і внести відповідні зміни, згідно з якими за пропуском строку звернення до суду в задоволенні позову можна відмовити лише після встановлення судом порушення права позивача. У такому разі судовий розгляд справи і судові рішення адміністративного суду буде доказом діяльності суб'єктів владних повноважень у відповідності до Конституції та законів України. Крім того зазначений підхід стане уніфікованим для всіх видів судочинства і поставить сторони в адміністративному судочинстві в рівні умови зі сторонами в інших видах судочинства, що зміцнить гарантії захисту суб'єктивних прав.

У протилежному випадку особу (позивача) може бути не допущено до судового захисту, якщо в матеріалах справи суд не знайде підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними і це суду дозволено зробити без проведення судового засідання. На наш погляд, законодавець таким підходом ще більше затягує розв'язання досліджуваної проблеми за європейськими стандартами судового захисту. Надії покладаємо на інші законопроекти, зареєстровані у Верховній Раді України, в яких пропонується уніфікувати питання визначення, порядку розгляду, наслідків пропущення строку звернення до суду з Господарським процесуальним і Цивільним процесуальним кодексами.

5.2.1. Строк звернення до суду у виборчих спорах

Не є винятком щодо обмеження доступу до суду положення КАС України, якими встановлено строки звернення до суду у спорах, що впливають із правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом.

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (ст. 5 Конституції України).

Україна — суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Одним із проявів демократії в Україні є вибори. Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років.

Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Наведені конституційні положення свідчать про спрямованість українського суспільства на забезпечення реалізації конституційних гарантій щодо права на вибори та значущість цього права серед інших гарантованих прав.

На наш погляд, найефективнішим заходом забезпечення в Україні реалізації конституційних гарантій щодо права на вибори є їх судовий захист адміністративними судами, завданням яких є захист прав, свобод та інтересів громадян та осіб без громадянства від протиправної діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

Громадяни України мають право, вичерпавши всі національні можливості на судовий захист, звернутися за ним до Європейському суду з прав людини.

Створення в Україні системи адміністративних судів, до юрисдикції яких належить вирішення спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, з одного боку, є заходом держави щодо забезпечення судового захисту громадян та осіб без громадянства від неї самої, а з іншого, є забезпеченням на національному рівні належного судового контролю за суб'єктами виборчого процесу під час здійснення виборчих процедур з метою гарантування реалізації ними виборчих прав та дотримання при цьому міжнародних стандартів¹.

Як зазначалося, з 2005 року цей судовий контроль забезпечують адміністративні суди. Отже, необхідно дослідити наукове обґрунтування та законодавче врегулювання виборчих процедур, у тому числі й проблеми належного судового контролю в цих процедурах.

Питанням особливостей розгляду виборчих спорів в адміністративному судочинстві присвячені праці провідних українських науковців З. М. Будько, М. О. Єремєєвої, С. В. Кальченка, С. В. Ківалова, Ю. Б. Ключковського, В. М. Колесниченка, В. В. Кривенка, М. І. Мельника, О. М. Пасенюка, В. Г. Перепилюка, І. Л. Самсіна, В. І. Співака, М. І. Ставнійчук та інших.

Застосування строків звернення до суду та строків розгляду виборчих справ у спорах, що впливають із виборчих правовідносин, є окремою проблемою судового захисту виборчих прав громадян України. Предметами дослідження цього підрозділу є строк звернення до суду у виборчій справі та строк розгляду виборчого спору, в аспектах їх правової природи та відмінностей.

Строк на звернення до суду є матеріально-правовим інститутом, оскільки він безпосередньо пов'язаний з реалізацією прав і свобод уповноваженої особи. Такого висновку можна дійти з огляду насамперед на

¹ Смокович М.І. . Виборчі спори: строки звернення до суду та строки розгляду адміністративними судами цих спорів / М. І. Смокович // Вибори та демократія. — 2012. — № 1 (31). — С. 35—42.

те, що він суттєво відрізняється від інших, передбачених у процесуальному законодавстві, строків суттю, правовим характером, нормативним закріпленням, наслідками пропуску, порядком поновлення тощо. Строк звернення до суду залишається матеріально-правовим строком незважаючи на те, що він встановлений у процесуальному законодавстві¹.

Зазначеним хочемо підкреслити відмінність строку звернення до суду від строку розгляду справи, який є процесуальним строком.

Згідно із ст. 99 КАС України в разі якщо за певною категорією справ законом передбачено інший строк звернення до суду, ніж у цій статті, то застосовуються приписи, встановлені іншою нормою. Тому загальні норми дозволяють застосовувати спеціальні норми при розгляді інших спорів, у тому числі виборчих.

З цього приводу Пленум ВАСУ у п. 8 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 дав такі роз'яснення: «Питання застосування строків звернення до адміністративного суду врегульовано статтею 99 КАС України, яка містить загальні норми з цього питання в адміністративному судочинстві. Ця норма за повнотою викладення змісту є бланкетною, оскільки дозволяє питання строку звернення до адміністративного суду врегульовувати іншими законами або нормами цього Кодексу.

Так, зокрема, відповідно до частини першої статті 99 КАС України адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами.

Зі змісту цієї норми, в якій визначено, що для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, впливає висновок, що норми інших законів чи інші норми цього Кодексу щодо строків звернення до суду мають пріоритет над приписами статті 99 КАС України. Тобто в разі якщо за певною категорією справ законом або цим Кодексом передбачено інший строк звернення до суду, ніж статтею 99 КАС України, то застосовуються строки звернення до суду, встановлені іншими законодавчими приписами.

Строк подання позовної заяви у виборчому спорі, строк розгляду такої справи, строк для подання апеляційної скарги та граничний строк розгляду справи визначаються згідно з особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України. Ці норми є спеціальними щодо інших норм КАС України, а тому мають пріоритет при вирішенні виборчих спорів.

¹ Смокович М. І. Виборчі спори: строки звернення до суду та строки розгляду адміністративними судами цих спорів / М. І. Смокович // Вибори та демократія. — 2012. — № 1 (31). — С. 35—42.

Водночас, законами про вибори (наприклад ч. 6 ст. 32 Закону № 474-XIV, ч. 11 ст. 85 Закону № 2487-VI) можуть бути встановлені інші строки для подання позовної заяви, вчинення процесуальних дій судом, розгляду справи тощо. Такі норми є спеціальними порівняно з нормами КАС України (статті 172—179), однак пріоритет при вирішенні виборчих спорів мають норми, які прийняті пізніше, за винятком випадків, коли прийнятою раніше нормою визначено право учасників виборчого процесу, дія цієї норми не зупинена і норма є чинною.

На обчислення строків, встановлених статтями 172—177 КАС України, не поширюються правила частин другої—десятої статті 103 цього Кодексу. Строки, встановлені цими статтями, обчислюються календарними днями і годинами та починаються з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок (ч. 1 ст. 103 КАС України)».

Тобто строки звернення до суду для розв'язання виборчого спору також є загальним і спеціальним. Загальний строк звернення до суду для розв'язання виборчого спору встановлений ч. 6 ст. 172 КАС України, відповідно до якої позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій може бути подано до адміністративного суду у **п'ятиденний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності**. Частиною 8 ст. 172 цього Кодексу передбачено спеціальний строк звернення до суду, який залежить від дня подання позовної заяви; зокрема, позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, дільничної комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці, може бути подано до адміністративного суду у **дводенний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності**.

Важливим елементом цих строків є їх початок — із дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності. Це є першою відмінністю строку звернення до суду щодо розв'язання виборчих спорів від строку звернення до суду в інших спорах адміністративної юрисдикції, в яких, як правило, цей строк обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод та інтересів.

Отже, у виборчих спорах немає необхідності у з'ясуванні моменту, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод та інтересів. На наш погляд, таке правове положення дозволяє для розв'язання виборчих спорів чітко визначити початок строку звернення до суду, який (строк) не залежить від суб'єктивного сприйняття позивачем моменту порушення його права чи інтересу, що, у свою чергу, як правило, сприяє оперативному розгляду справи. Водночас, таке правове врегулювання позбавляє суб'єктів виборчого процесу судового захисту, оскільки в разі коли вони пізніше дізнаються про порушення

своїх прав, свобод чи інтересів, а отже, пропускають встановлений строк, вони позбавляються можливості звернутися до суду¹.

Окремо необхідно відзначити законодавче визначення початку бездіяльності суб'єктів виборчого процесу. Відповідно до ч. 4 ст. 179 КАС України днем початку бездіяльності є останній день встановленого законом строку, в який мало бути вчинено дію або прийнято рішення. Тобто початком бездіяльності є наступний день за останнім днем, у який суб'єкт виборчого процесу мав вчинити дію.

З цього приводу Пленум ВАСУ у п. 8.1 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 зазначив: «Строк подання позовної заяви у виборчому спорі визначається частинами шостою—восьмою статті 172 КАС України.

Позовну заяву до адміністративного суду щодо вирішення виборчого спору може бути подано у п'ятиденний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності (ч. 6 ст. 172 КАС України). Цей строк є загальним.

Частиною восьмою статті 172 КАС України передбачено спеціальний строк звернення до суду, який залежить від дня подання позовної заяви, зокрема, позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, членів цих комісій, що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці, може бути подано до адміністративного суду в дводенний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності.

Суди повинні звернути увагу на те, що частиною восьмою статті 172 КАС України встановлено дводенний строк подання позовних заяв до суду стосовно рішень, дій чи бездіяльності лише дільничної виборчої комісії, членів цих комісій, що мали місце лише в день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці.

Що ж до подання позовних заяв стосовно рішень, дій чи бездіяльності інших виборчих комісій, членів цих комісій, то вони подаються в п'ятиденний строк, встановлений частиною шостою статті 172 КАС України.

День прийняття рішення, вчинення дії та останній день встановленого законом строку, в який мало бути вчинено дію або прийнято рішення, не зараховується для обчислення строків на подання позовної заяви (ч. 1 ст. 103, частини 1, 4 ст. 179 КАС України)».

Визначення закінчення строку звернення до суду з позовною заявою щодо розв'язання виборчого спору має деякі особливості.

¹ Смокович М. І. Виборчі спори: строки звернення до суду та строки розгляду адміністративними судами цих спорів / М. І. Смокович // Вибори та демократія. — 2012. — № 1 (31). — С. 35—42.

Відповідно до ч. 7 ст. 172 КАС України позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце до дня голосування, може бути подано до адміністративного суду у строк, встановлений ч. 6 цієї статті, але не пізніше двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування.

Таким положенням фактично зменшено строк звернення до суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце до дня голосування та вчинені менш як за п'ять днів до цього дня, оскільки в день голосування суб'єкти виборчого процесу позбавлені можливості взагалі звернутися до суду з таким позовом.

Подібним є правове визначення закінчення строку на звернення до суду у виборчих справах про уточнення списку виборців, у тому числі про включення або виключення зі списку себе особисто або інших осіб. Відповідно до ч. 3 ст. 173 КАС України таку позовну заяву може бути подано не пізніш як за два дні до дня голосування. Тобто за межами цих строків виборці позбавлені права на судовий захист у цих справах.

Пленум ВАСУ в п. 8.1.2 вищезазначеної постанови роз'яснив: «Строк звернення до суду з позовною заявою про вирішення виборчого спору має особливості щодо його закінчення. Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, члена цієї комісії, що мали місце до дня голосування, може бути подано до адміністративного суду у п'ятиденний строк, але не пізніше двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування (ч. 7 ст. 172 КАС України).

Отже, подання позовних заяв щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу, що мали місце до дня голосування та вчинені менш як за п'ять днів до цього дня, можливе лише до двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування.

Подібне правове врегулювання встановлення граничного строку на звернення до суду є у виборчих справах про уточнення списку виборців, у тому числі про включення або виключення зі списку себе особисто або інших осіб. Зокрема, відповідно до частини третьої статті 173 КАС України таку позовну заяву може бути подано не пізніше ніж за два дні до дня голосування».

Якщо така позовна заява подана в указані строки, то суд повинен розглянути справу по суті. Тобто в цьому випадку визначальним є звернення до суду в установлений строк, що тягне обов'язковий розгляд справи судом.

Строки звернення до суду з позовною заявою у виборчих справах не може бути поновлено (ч. 5 ст. 179 КАС України). Тому правила ст. 100 КАС України щодо залишення без розгляду позовної заяви у такому спорі з підстав пропуску строку звернення до суду не можуть застосовуватися.

В абзаці 5 п. 8.1.2 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 Пленум ВАСУ роз'яснив, що строки подання позовних заяв щодо виборчих

спорів є абсолютними і їх не може бути поновлено (ч. 5 ст. 179 КАС України), в тому числі незалежно від того, коли позивач дізнався про прийняття рішення, вчинення дії чи допущення бездіяльності.

Вважаємо, що це не узгоджується з практикою Європейського суду з прав людини, за якою правило встановлення обмежень у зв'язку з пропуском строку звернення повинно застосовуватися з певною гнучкістю і без надмірного формалізму, воно не застосовується автоматично і не має абсолютного характеру; перевіряючи його виконання, слід звертати увагу на обставини справи. Тобто Європейський суд з прав людини в цьому випадку перевагу надає значущості права, про захист якого просить особа, а не пропуску строку звернення до суду. Тож національне законодавство через встановлення абсолютного строку звернення до суду у виборчій справі обмежило право суб'єктів виборчого процесу на доступність до належного судового захисту. Вважаємо, що за таким правовим врегулюванням суб'єкти виборчого процесу не можуть цілком реалізувати свої виборчі права.

На наш погляд, незважаючи на швидкоплинність виборчого процесу, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, треба законодавчо закріпити право судів поновлювати строк звернення до суду у виборчих спорах, якщо його пропущено з поважних причин. Наприклад, передбачити винятки: коли суб'єкт виборчого процесу не знав про прийняте стосовно нього рішення чи вчинення дії; оскаржуване рішення не було виготовлено або доведено до відома суб'єкта виборчого процесу в установленний строк. Також необхідно встановити триваліший строк звернення до суду щодо оскарження результатів виборів.

5.2.2. Строк розгляду виборчих спорів

Не менш проблематичним є правове врегулювання строків розгляду виборчих спорів.

Строк розгляду судом адміністративного спору, в тому числі й виборчого, є процесуальним строком, на відміну від строку звернення до суду. Процесуальні строки — це встановлені законом або судом строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії (ч. 1 ст. 101 КАС України).

Загальним строком розгляду справи в адміністративному судочинстві є розумний строк, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено цим Кодексом (ч. 1 ст. 122 КАС України).

Особливістю початку загального строку розгляду справи є те, що він починається з дня відкриття провадження у справі і триває не більше місяця.

Щодо строку розгляду виборчої справи, то він починається після надходження позовної заяви (ч. 11 ст. 172 КАС України). Загальним строком розгляду виборчого спору є дводенний строк після надходжен-

ня позовної заяви. Такий строк може унеможливити всебічний розгляд судами всіх обставин справи, а отже, перешкоджати належній реалізації громадянами України права на судовий захист, гарантованого частинами 1, 2 ст. 55 Конституції України.

Оскільки виключно законами України визначаються судоустрій, судочинство (п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України), то встановлення строків розгляду адміністративних справ є предметом законодавчого регулювання. Тривалість таких строків залежить від особливостей адміністративних справ, зокрема, скорочений строк розгляду позовних заяв, закріплений у ч. 11 ст. 172 КАС України, пов'язаний з характером виборчого процесу. За правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною в пп. 3.1 п. 3 мотивувальної частини Рішення від 3 липня 2003 року № 13-рп/2003: «визначення стислих строків оскарження порушень відповідає характеру виборчого процесу, але при їх встановленні та застосуванні не повинні ущемлюватись права і свободи виборців, політичних партій (виборчих блоків партій), кандидатів у народні депутати України».

Таким чином, встановлення ч. 11 ст. 172 КАС України скорочених строків розгляду позовних заяв відповідає характеру виборчого процесу, є питанням законодавчої доцільності і не суперечить ч. 1 ст. 55, ч. 4 ст. 129 Конституції України, тобто є конституційним (п. 3.9 Рішення)¹.

Необхідно виокремити один із спеціальних строків розгляду виборчих спорів — невідкладність розгляду справи.

Відповідно до ч. 4 ст. 173 КАС України суд вирішує адміністративну справу щодо уточнення списку виборців у дводенний строк після надходження позовної заяви, але не пізніше ніж за два дні до дня голосування, а якщо позовна заява надійшла за два дні до дня голосування, — невідкладно. Невідкладність розгляду справи полягає у тому, що після надходження позовної заяви суд відразу вирішує питання про відкриття провадження у справі, проводить підготовчі дії, викликає осіб, які беруть участь у справі, після чого приступає до судового розгляду справи. Тому правовий інститут невідкладного розгляду справи не означає її розгляд відразу, оскільки до розгляду справи суду необхідно вчинити перелічені процесуальні дії, без проведення яких суд не може розглянути справу, а для цього потребується певний проміжок часу. Однак

¹ Рішення КСУ від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 у справі за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України) // Офіційний вісник України. — 2009. — № 82 (02.11.2009). — Ст. 2793

ці дії суд зобов'язаний вчиняти невідкладно після отримання позовної заяви¹.

Спеціальні строки розгляду справи встановлені ч. 11 ст. 172 КАС України, а саме: адміністративні справи за позовними заявами, що надійшли до дня голосування, вирішуються судом у дводенний строк, але *не пізніше ніж за дві години до початку голосування*. Адміністративні справи, що надійшли у день голосування, *вирішуються судом до закінчення голосування*. Адміністративні справи за позовними заявами, що надійшли у день голосування, але після закінчення голосування, вирішуються судом у *дводенний строк після надходження позовної заяви*.

Таким чином, строк розгляду справи обмежений і має закінчуватися з настанням певної події (закінчення голосування) або часу (за дві години до початку голосування). Однак законодавець не передбачив процесуальних санкцій у разі нерозгляду судом справи до зазначених часу та події. Тому в судах виникає проблема: що робити зі справами, які не розглянуті до вказаних часу або події.

У п. 3.8 Рішення КСУ № 26-рп/2009 зазначено: «Невиконання судом вимоги щодо розгляду справ у стислий строк не може бути підставою для залишення позовної заяви судом без розгляду у зв'язку із закінченням строків, оскільки є несумісним із суттю конституційного права на судовий захист і призводить до порушення правової справедливості в реалізації виборчих прав громадян».

З цього приводу Пленум Вищого адміністративного суду України в пункті 8.2.5 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 роз'яснив таке: «Якщо позовна заява подана з дотриманням строку, встановленого на її подання, то вона не може бути залишена без розгляду, якщо суд не встиг розглянути її в установлений законодавством дводенний строк або до граничного строку, а має бути вирішена судом по суті. Разом із цим, суди зобов'язані розглянути такий спір у встановлений законодавством строк»².

Цитовані рішення КСУ та роз'яснення Пленуму ВАСУ є прогресивними, оскільки спрямовані на забезпечення доступу до правосуддя, права на звернення до суду, права на судовий захист виборчих прав громадян України. Зазначені норми «м'якого» права є результатом судової практики адміністративних судів з розгляду виборчих спорів, що свідчить про наближення інституту судового захисту до міжнародних стандартів. Доказом такого прогресу є нечинність на сьогодні помилкових

¹ Смокович М. І. Виборчі спори: строки звернення до суду та строки розгляду адміністративними судами цих спорів / М. І. Смокович // Вибори та демократія. — 2012. — № 1 (31). — С. 35—42.

² Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 1 листопада 2013 року № 15 // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 111—133.

роз'яснень Пленуму Вищого адміністративного суду України в п. 11 постанови від 2 квітня 2007 року № 2 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму», зокрема: «... суди повинні розглядати спори, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, у строк, встановлений ч. 11 ст. 172, ч. 4 ст. 173, ч. 7 ст. 177 КАС України. Однак порушення цього строку в судах першої інстанції не є підставою для залишення позовної заяви, а в апеляційній інстанції — апеляційної скарги без розгляду.

У таких випадках позовна заява або апеляційна скарга можуть бути залишені без розгляду лише в разі якщо суди не розглянули справу до настання певної події (ч. 3 ст. 179 КАС України), після якої судам заборонено розглядати або продовжувати розгляд зазначених справ»¹.

Конституційний Суд України у Рішенні від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України), перевіряючи на відповідність Конституції України положення ч. 6 ст. 99 Закону № 474 «Про вибори Президента України», зазначив: «Згідно з частиною шостою статті 99 Закону № 474 «Про вибори Президента України» позови щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу, не розглянуті судом протягом двох днів з часу закінчення голосування на виборчих дільницях, залишаються без розгляду.

Суб'єкти права на конституційне подання вважають, що частина шоста статті 99 Закону № 474 не відповідає частинам другій, третій статті 22, частинам першій, другій статті 55, статті 64, частині другій статті 124 Конституції України, оскільки створює механізм, який за певних обставин унеможливорює оскарження результатів виборів Президента України.

При розгляді порушеного питання Конституційний Суд України виходив із такого.

Відповідно до Основного Закону України права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частини перша, друга статті 55).

За правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003 у справі про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора, «правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах» (абзац десятий пункту 9 мотивувальної частини).

¹ Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2007. — № 2. — С. 85.

Невиконання судом вимоги щодо розгляду справ у стислий строк (протягом двох днів із часу закінчення голосування на виборчих дільницях) не може бути підставою для залишення скарги судом без розгляду у зв'язку із закінченням строків, оскільки є несумісним із суттю конституційного права на судовий захист і призводить до порушення правової справедливості у реалізації виборчих прав громадян.

Таким чином, частина шоста статті 99 Закону № 474, згідно з якою суд залишає позови щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу після закінчення визначених для цього строків без розгляду, є такою, що обмежує закріплену Конституцією України гарантію здійснення прав і свобод людини і громадянина — право на їх судовий захист (частини перша, друга статті 55), що гарантується (частина друга статті 22), не може бути обмежене (стаття 64), а його зміст та обсяг не можуть бути звужені (частина третя статті 22).

Ураховуючи зазначене, Конституційний Суд України дійшов висновку про невідповідність частини шостої статті 99 Закону № 474 частинам другій, третій статті 22, частинам першій, другій статті 55, статті 64 Конституції України (п. 3.8 Рішення)¹.

Від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, впливає висновок про інші строкові обмеження розгляду справи: 1) адміністративні справи за позовними заявами, що надійшли до дня голосування, вирішуються судом у дводенний строк, але *не пізніше як за дві години до початку голосування*; 2) адміністративні справи, які надійшли у день голосування, *вирішуються судом до закінчення голосування*, що не може бути перешкодою для продовження розгляду справи після закінчення голосування з підстав, указаних у цьому Рішенні Конституційним Судом України.

Системний аналіз і синтез викладеного дає підстави для висновку, що рекомендаційні роз'яснення Пленуму ВАСУ про заборону та неможливість розгляду виборчих спорів після настання певної події, хоча й не суперечать процесуальному законодавству, але не відповідають вищезазначеному правовому припису Конституційного Суду України.

Звідси випливає, що норми, якими визначено, що суд повинен закінчити розгляд справи до відповідної події (виборчого етапу), є «мертвими»².

Здійснивши аналіз особливостей процесуальних інститутів строку звернення до суду і строків розгляду спору у виборчих спорах, необхідно зазначити, що судова практика застосування процесуальних положень, які утворюють ці інститути, є неоднаковою. Основною причиною

¹ Офіційний вісник України. — 2009. — № 82 (02.11.2009). — Ст. 2793.

² Смокович М. І. Виборчі спори: строки звернення до суду та строки розгляду адміністративними судами цих спорів / М. І. Смокович // Вибори та демократія. — 2012. — № 1 (31). — С. 35— 42.

такої неоднаковості є низька законодавча техніка викладу процесуальних положень і прогалин у логічному ланцюзі процесуальних дій суду щодо можливості розгляду справи за межами певної події. Прикро, що ці проблеми мають місце з часу набрання чинності КАС України, тобто з 1 вересня 2005 року; вони відомі законодавцю, але до цього часу не усунуті.

Вирішенням цієї проблеми, на наш погляд, стане внесення змін до ч. 11 ст. 172 КАС України, а саме її доповнення абзацом другим такого змісту: «Позовна заява, подана з дотриманням строку, встановленого на її подання, не може бути залишена без розгляду в разі коли суд не встиг розглянути її в установлений законодавством дводенний строк або до граничного строку, а має бути вирішена судом по суті. Відтак, суди зобов'язані розглянути такий спір у встановлений законодавством строк». Така норма має право на функціонування в національному виборчому законодавстві з урахуванням етапів і швидкоплинності виборчого процесу.

5.3. Правильне визначення підсудності виборчого спору як гарантія судового захисту

В Україні гарантоване право людини і громадянина на судовий захист закріплено в ч. 2 ст. 55 Конституції України, згідно з якою кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Конституційний Суд України у Рішенні від 25 листопада 1997 року № 6-зп «Щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248² Цивільного процесуального кодексу України» зазначив, що «частину другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважають, що ці рішення, дія чи бездіяльність порушують їхні права і свободи або перешкоджають здійсненню цих прав і свобод, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність)»¹.

Забезпечити реальну можливість скористатися таким правом кожній людині і громадянину законодавець доручив адміністративним су-

¹ Офіційний вісник України. — 2003. — № 28 (25.07.2003). — Ст. 1377.

дам шляхом віднесення до юрисдикції цих судів публічно-правових спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності (п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України).

Для виконання цього доручення та виправдання довіри законодавця адміністративні суди повинні діяти справедливо та неупереджено. Це є основним гаслом діяльності адміністративних судів згідно з ч. 1 ст. 2 КАС України.

Щодо неупередженості адміністративного суду при здійсненні судочинства, то підтвердженням цього є насамперед розгляд адміністративним судом лише тієї справи, яка йому підсудна. Тобто ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена (ч. 4 ст. 6 КАС України). Таке законодавче закріплення вказаного права свідчить про належне гарантування в Україні права на судовий захист. Викладене також підтверджує важливість правильного визначення підсудності адміністративної справи для захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина неупередженим судом.

За своєю правовою природою підсудність — це узаконений розподіл справ між окремими судами однієї юрисдикції (ланки) судів, у даному разі встановлений КАС України розподіл справ між адміністративними судами. Тобто за правилами підсудності визначається адміністративний суд, якому належить розглянути справу і який має відповідні повноваження на розгляд такої справи.

Частиною 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція) встановлено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, **встановленим законом** (підкреслено автором. — М. С.), який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення¹.

На наш погляд, у контексті досліджуваної тематики аналіз зазначеної вище норми міжнародного права свідчить про таке:

1) кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи незалежним і безстороннім судом;

2) суд обов'язково повинен бути встановлений законом, тобто кожен має право на розгляд справи компетентним судом, компетентність якого встановлюється лише законом.

Згідно з п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються: судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнан-

¹ Офіційний вісник України. — 1998. — № 13; 2006. — № 32.

ня і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації і діяльності адвокатури.

Свого часу Конституційний Суд України у Рішенні від 22 червня 2004 року № 13-рп/2004 (справа про Дисциплінарний статут прокуратури) щодо визнання неконституційними положень пунктів 5, 6 статті 9 Дисциплінарного статуту прокуратури, затвердженого постановою Верховної Ради України від 16 листопада 1991 року, стосовно оскарження звільнення прокурорів виключно до Верховного Суду України зазначив, що ці положення є неконституційними на підставі п. 14 ч. 1 ст. 92 Основного Закону України, оскільки підсудність справ повинна визначатися виключно законами, а не іншими актами, у тому числі постановами Верховної Ради України¹.

З викладеного випливає лише один висновок: при визначенні підсудності адміністративної справи, належності її розгляду компетентному адміністративному суду необхідно керуватися КАС України. Правила визначення підсудності в адміністративному судочинстві регламентуються главою 1 розділу II цього Кодексу, однак у КАС України є і спеціальні норми, які визначають підсудність певної категорії справ. Частинами 3, 4 і 5 ст. 172 КАС України встановлено правила, за якими визначається підсудність справ, що впливають з виборчого процесу чи процесу референдуму.

Загальний аналіз і синтез норм КАС України, за якими визначається підсудність адміністративних справ, свідчить про неабиякі заплутаність, незрозумілість і нерозбірливість у врегулюванні цього інституту, що зазвичай дістає вияв у неналежному забезпеченні принципу доступності до суду в адміністративному судочинстві. Не тільки особи, які мають право на звернення до належного суду, не розуміють приписів адміністративного судочинства щодо визначення підсудності їхньої справи, а помиляються і судді при вирішенні цього питання, чим підкреслюються його актуальність і значущість².

Окремі аспекти інституту підсудності досліджували В. Б. Авер'янов, А. В. Баб'як, В. М. Бевзенко, І. Л. Бородін, В. Д. Бринцев, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, Д. Д. Луспеник, С. В. Оверчук, А. П. Огородник, О. М. Пасенюк, В. Г. Перепелюк, В. С. Стефанюк та інші.

Підсудність, на думку Л. Н. Гусєва, — це частина компетенції суду: «при встановленні того чи іншого виду судів законодавець завжди визначає компетенцію даного виду судів, у тому числі їх повноваження щодо розгляду справ як суду першої інстанції... Отже, не можна ставити знак

¹ Офіційний вісник України. — 2004. — № 26 (16.07.2004). — Ст. 1710.

² Смокович М. І. Правильне визначення підсудності в адміністративному судочинстві як гарантія судового захисту / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2011. — № 1. — С. 9—23.

рівності між поняттями компетенції суду та підсудності або використувати ці терміни один замість іншого. Компетенція — весь обсяг повноважень суду, а підсудність — тільки частина його прав»¹. М. Й. Штефан вважає, що підсудність — це розмежування компетенції між окремими ланками судової системи та між судами однієї ланки щодо розгляду й вирішення підвідомчих їм цивільних справ². Цікавою є позиція С. В. Оверчука, який запропонував таке визначення досліджуваної проблеми: «Підсудність — це відношення між юридичною справою та судом, у силу якого закон, залежно від сукупності ознак і властивостей справи, визначає, в якому суді і в якому складі цього суду вона повинна розглядатися по першій інстанції»³. За правилами підсудності уже в одній структурі (ланці) судів встановлюється компетентний суд, який має розглядати справу. Наприклад, за правилами територіальної підсудності в адміністративному судочинстві визначається місцевий адміністративний суд, до компетенції якого належить розгляд справи (ст.19 КАС України)⁴. Розподіл процесуальним законом підвідомчих судовим органам цивільних справ між окремими судами прийнято називати підсудністю⁵.

Наведені наукові висновки можна узагальнити таким чином: підсудність — це встановлена законодавством правова категорія, що охоплює порядок, способи, механізми, властивості, обставини для визначення суду, який зобов'язаний розглянути справу.

Найбільшим і найскладнішим видом підсудності, в аспекті її визначення, є предметна підсудність, яку в теорії процесуального права називають ще «родовою». Під предметною підсудністю слід розуміти розподіл адміністративних справ між адміністративними судами, що діють як суди першої інстанції, залежно від категорії справ (предмета позову)⁶.

В адміністративному судочинстві це вельми непросте питання, складність якого полягає в тому, що всі адміністративні суди залежно від ка-

¹ Гусев Л. Н. Подсудность уголовных дел / Л. Н. Гусев. — М. : Госюриздат, 1955. — С. 9.

² [Електронний ресурс]. — Режим дотупу : <http://www.pravoznavec.com.ua/books/letter/73/%D8/3760>.

³ Оверчук С. В. Поняття та види підсудності в кримінальному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / С. В. Оверчук. — К., 2005. — С. 22.

⁴ Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. І. Смокович. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — С. 38.

⁵ Цивільний процесуальний кодекс Української РСР : наук.-практ. коментар / відп. ред. І. П. Кононенко // К. : Вид-во політичної літератури України, 1973. — С. 126.

⁶ Смокович М. І. Правильне визначення підсудності в адміністративному судочинстві як гарантія судового захисту / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2011. — № 1. — С. 9—23.

тегорії справ можуть виконувати функції суду першої інстанції. Крім того до адміністративних судів належать місцеві загальні суди, яким відповідно до ч. 1 ст. 18 КАС України підсудні адміністративні справи, а тому в структурі адміністративних судів України місцевими адміністративними судами є не тільки окружні адміністративні суди, а й місцеві загальні суди як адміністративні суди.

Необхідно зауважити, що законодавець, визначивши у ч. 1 ст. 18 КАС України справи, підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам, юридично відніс ці суди до системи адміністративних судів. Такий крок законодавець зробив з метою забезпечити принцип доступності до суду для особливо вразливих верств населення.

Загальною нормою, за якою в адміністративному судочинстві визнається предметна підсудність, є ст. 18 КАС України. Відповідно до ч. 1 цієї статті місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

1) адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам;

2) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

4) усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

5) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пунктами 1—4 частини першої цієї статті;

6) адміністративні справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України.

Щодо справ, перелічених у п. 1 ч. 1 цієї статті, то, на наш погляд, особливих труднощів у визначенні їх предметної підсудності місцевим загальним судам як адміністративним судам не виникає. Головне, щоб стороною (позивачем чи відповідачем) або сторонами в такому адміністративному спорі був (були) орган чи посадова особа місцевого самоврядування¹. Предметна підсудність справ окружним адміністративним

¹ Смокович М. І. Правильне визначення підсудності в адміністративному судочинстві як гарантія судового захисту / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2011. — № 1. — С. 9—23.

судам визначена ч. 2 ст. 18 КАС України, відповідно до якої окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених цим Кодексом, і крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам.

Аналіз цієї норми показує, що як тільки у справі є стороною державний орган незалежно від іншої сторони, якою може бути й орган чи посадова особа місцевого самоврядування, така справа належить до підсудності окружного адміністративного суду. Крім того необхідно враховувати, що, якщо стороною в адміністративній справі є ще й орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, то незалежно від того, чи є в цій справі стороною орган державної влади, інший державний орган, така справа підсудна окружному адміністративному суду¹.

За п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС України місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні всі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, тому, визначаючи підсудність таких адміністративних справ, необхідно враховувати, що ці спори впливають із правовідносин, що регламентують притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності за адміністративні проступки.

У судовій практиці трапляються помилки при застосуванні цієї процесуальної норми, оскільки окремі судді, з посиланням на п. 3 ч. 3 ст. 17 КАС України, вважають, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові спори щодо накладення адміністративних стягнень. Дійсно, адміністративні суди не вирішують такі справи, однак вони, за відповідними позовними заявами, мають повноваження на перевірку законності вирішення таких справ іншими органами (крім судів). Саме такі справи підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам². До підсудності цих судів належать усі справи стосовно оскарження дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які проводять перевірку заяви-повідомлення про адміністративне правопорушення та вирішують питання щодо складання протоколу про адміністративне правопорушення.

¹ Смокович М. І. Правильне визначення підсудності в адміністративному судочинстві як гарантія судового захисту / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2011. — № 1. — С. 9—23.

² Там само.

Важливим при визначенні предметної підсудності цих спорів є те, щоб у справі предмет спору впливав саме з перелічених відносин і щоб позивачем у цій справі була фізична особа. Якщо ж у подібній справі позивачем є суб'єкт владних повноважень, то в такому разі підсудність визначатиметься залежно від того, хто є цим суб'єктом: якщо орган державної влади, то така справа підсудна окружному адміністративному суду, якщо ж орган місцевого самоврядування, — то місцевому загальному суду як адміністративному суду¹.

Адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пунктами 1—4 ч. 1 цієї статті, також належать до предметної підсудності місцевих загальних судів як адміністративних судів. Якщо б такі справи були підсудні окружним адміністративним судам, це ускладнило б дотримання принципу доступності до правосуддя у зв'язку із значними відстанями між цими судами. Більш ефективним за вказаною підсудністю є судовий контроль за виконанням судових рішень, прийнятих місцевими загальними судами як адміністративними судами.

Нововведенням до інституту предметної підсудності місцевих загальних судів як адміністративних судів є приписи п. 6 ч. 1 ст. 18 КАС України, за якими адміністративні справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України, також підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам. Така новела пов'язана з віддаленістю кордонів, пунктів тримання іноземців та осіб без громадянства від окружних адміністративних судів, які зазвичай розташовані в обласних центрах. У цьому разі до окружного суду з позовною заявою може звертатися іноземець чи особа без громадянства стосовно оскарження примусового повернення його в країну походження або третю країну. Також цим судам підсудні справи за позовами компетентних органів влади про видворення іноземців та осіб без громадянства з території України.

На наш погляд, таким нововведенням законодавець, з одного боку, забезпечив доступність до суду, з іншого, — порушив цей принцип:

по-перше, принцип доступності до правосуддя не означає, що суд повинен розташовуватися «через поріг» до помешкання заявника;

по-друге, доступність до суду — це гарантія на судовий розгляд справи;

по-третє, доступність до правосуддя полягає у кваліфікованому розгляді справи;

¹ Смокович М. І. Правильне визначення підсудності в адміністративному судочинстві як гарантія судового захисту / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2011. — № 1. — С. 9—23.

по-четверте, принцип доступності до правосуддя забезпечує право на справедливий розгляд справи;

по-п'яте, принцип доступності до правосуддя забезпечує право на справедливе, законне, прийняте по совісті судові рішення та його виконання.

З огляду на викладене вважаємо, що законодавець вніс зміни до законодавства без урахування наведеного переліку (який не є виключним) ознак принципу доступності до правосуддя, чим порушив цей принцип. Навіть незважаючи на те, що зазначені справи були підсудні окружним адміністративним, які є спеціалізованими судами, створені для розгляду публічно-правових спорів, мали відповідний досвід і судову практику розгляду таких справ, законодавець дещо обмежив гарантоване право на належний судовий захист у цих справах.

Це ще не повний перелік справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам за правилами КАС України, але до їх дослідження повернемося після повного аналізу ст. 18 КАС України, яка визначає предметну підсудність справ в адміністративному судочинстві.

З огляду на ч. 2 ст. 18 КАС України основною ознакою для визначення предметної підсудності окружного адміністративного суду є те, щоб стороною у справі був орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа. Однак законодавець зазначив «крім випадків передбачених законом»¹.

Аналізуючи норми КАС України, можна виокремити випадки, у яких стороною у справі можуть бути зазначені суб'єкти владних повноважень (орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа), хоча справа в обов'язковому порядку не буде предметно підсудною окружному адміністративному суду. До таких випадків належать справи:

1) щодо спорів, передбачених п. 4 ч. 1 ст. 18 КАС України, за позовами фізичних осіб до суб'єктів владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг (п. 4 ч. 1 ст. 18 КАС України), які підсудні місцевому загальному суду як адміністративному суду;

2) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністра-

¹ Смокович М. І. Правильне визначення підсудності в адміністративному судочинстві як гарантія судового захисту / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2011. — № 1. — С. 9—23.

тивної відповідальності фізичних осіб, якщо відповідачем є орган державної влади чи інший державний орган, їх посадові та службові особи;

3) щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, про дострокове припинення повноважень народного депутата України, щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ч. 4 ст. 18 КАС України), оскільки підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції;

4) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності, якщо позивачем у такій справі є орган державної влади (ч. 2 ст. 183¹ КАС України), оскільки підсудні, залежно від територіальної юрисдикції, апеляційному адміністративному суду;

5) щодо рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії, вчинених під час виборчого процесу чи процесу референдуму (ч. 3 ст. 172 КАС України), оскільки підсудні Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції¹.

6) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пунктами 1—4 частини першої ст. 18 КАС України;

7) адміністративні справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України.

Водночас, існує категорія адміністративних справ, у яких стороною є орган державної влади, інший державний орган, їх посадова чи службова особа, але за певних обставин такі справи можуть не належати до предметної підсудності окружних адміністративних судів.

Так, відповідно до ч. 3 ст. 18 КАС України справи щодо оскарження дій чи бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача.

Тобто в цій нормі передбачена виборна предметна підсудність, але слід пам'ятати, що зазначене є можливим за таких умов:

1) відповідач у справі — лише посадова чи службова особа місцевого органу виконавчої влади, а, підкреслюємо, не орган місцевого самоврядування;

2) предметом спору у такій справі є лише дія чи бездіяльність таких посадових чи службових осіб — рішення цих осіб не може бути предме-

¹ Смокович М. І. Правильне визначення підсудності в адміністративному судочинстві як гарантія судового захисту / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2011. — № 1. — С. 9—23.

том спору в такій справі, оскільки в останньому випадку справа буде предметно підсудна тільки окружному адміністративному суду.

Отже, адміністративні справи із зазначеним предметом спору можуть не належати до підсудності окружних адміністративних судів лише за умови, що позивач звернеться до місцевого загального суду як адміністративного суду, хоча відповідачем у такій справі є посадова чи службова особа органу державної влади¹.

Приписами ч. 4 ст. 18 КАС України визначено, що Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. На перший погляд, у цій нормі досить чітко визначено вказану підсудність справ, однак у судовій практиці виникають проблеми щодо її застосування.

Зокрема, щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму проблеми виникали у зв'язку з тлумаченням слова «встановлення», оскільки окремі правники вважали, що період встановлення результатів виборів починається з дня голосування і закінчується офіційним оголошенням результатів виборів, тому всі спори щодо рішень ЦВК, прийнятих у цей період, її дій чи бездіяльності, повинні належати до підсудності Вищого адміністративного суду України як суду першої інстанції. Інші ж стверджують, що під «встановленням» мається на увазі підбиття ЦВК остаточних підсумків виборів — це може бути протокол про результати голосування. Саме останнім шляхом пішла судова практика, установивши, що Вищому адміністративному суду України підсудні лише справи щодо прийняття ЦВК остаточного рішення стосовно результатів виборів.

Справи про оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України підсудні Вищому адміністративному суду України у разі коли оскаржуються тільки рішення, дії чи бездіяльність цих органів. Якщо ж разом із цими оскарженнями заявляються ще якісь вимоги або вимоги до посадових осіб цих органів, то такі вимоги не підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції².

Частиною 5 ст. 18 КАС України передбачено, що у разі невизначення цим Кодексом предметної підсудності адміністративної справи остан-

¹ Смокович М. І. Правильне визначення підсудності в адміністративному судочинстві як гарантія судового захисту / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2011. — № 1. — С. 9—23.

² Там само.

ня розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача. Цією нормою, на наш погляд, затверджено право позивача обрати неупереджений суд, тобто законодавець надав можливість позивачеві у разі сумніву в об'єктивності чи неупередженості певного суду вибрати інший суд. Щоправда, у такому разі слід пам'ятати, що цим судом є не будь-який місцевий адміністративний суд, а лише окружний адміністративний суд або місцевий загальний суд як адміністративний суд, територіальна підсудність яких поширюється на таку справу. Наприклад, до зазначених справ належать справи за позовами фізичних осіб (депутатів) до відповідного органу політичної партії про оскарження рішення щодо припинення повноважень депутата¹.

Вище ми зазначали, що відповідно до ч. 2 ст. 183¹ КАС України адміністративні справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються та вирішуються апеляційним адміністративним судом за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню. Саме цією нормою законодавець наділив усі апеляційні адміністративні суди новою функцією, за якою ці суди розглядають такі справи як суди першої інстанції. Для визначення предметної підсудності вказаних справ необхідно знати їх основні ознаки:

1) позивачем у такій справі можуть бути лише органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які відповідно до закону можуть викупувати ці об'єкти для суспільних потреб;

2) обов'язковим є попереднє вирішення цими органами питання про умови попереднього повного відшкодування вартості земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені;

3) предметом спору в таких справах є примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені.

Ці ознаки є вичерпними для визначення предметної підсудності подібних справ, а саме належності їх до підсудності апеляційних адміністративних судів як судів першої інстанції. Щодо інших ознак, наприклад суспільної необхідності у примусовому відчуженні земель, то остання має встановлюватись при розгляді справи, від чого й залежить розв'язання спору про задоволення чи відмову в задоволенні позовної заяви.

Київський апеляційний адміністративний суд є ще судом першої інстанції у справах щодо правовідносин, які випливають з виборчого процесу чи процесу референдуму, а саме: згідно з ч. 3 ст. 172 КАС України всі рішення, дії чи бездіяльність ЦВК, члена цієї комісії, які вчинені під час виборчого процесу, оскаржуються до Київського апеляційного

¹ Смокович М. І. Правильне визначення підсудності в адміністративному судочинстві як гарантія судового захисту / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2011. — № 1. — С. 9—23.

адміністративного суду, крім рішень, дій чи бездіяльності ЦВК щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму.

Водночас, відповідно до абзаців 1 і 4 ч. 1 ст. 21 КАС України позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою. Якщо справа щодо однієї з вимог підсудна Київському апеляційному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) — іншому адміністративному суду, таку справу розглядає Київський апеляційний адміністративний суд.

На наш погляд, найважливішим проблемним питанням при визначенні предметної підсудності в такій категорії справ є правильність встановлення **пов'язаності** цих вимог між собою, тобто Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції предметно підсудна лише вимога, яка обов'язково пов'язана з вимогами про оскарження рішення, дії чи бездіяльності ЦВК, члена цієї комісії, які вчинені під час виборчого процесу. Наприклад, рішення територіальної виборчої комісії оскаржено до ЦВК, яка за результатом розгляду скарги прийняла рішення про відмову в її задоволенні. Такі рішення ТВК і ЦВК пов'язані одне з одним, тому в разі подання позовної заяви щодо оскарження вказаних рішень виборчих комісій за правилами предметної підсудності така справа буде предметно підсудна Київському апеляційному адміністративному суду.

Наведеним не обмежуються випадки визначення предметної підсудності адміністративних справ, зокрема, це стосується спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Пленум Вищого адміністративного суду України у п. 5 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 роз'яснив: «Предметна і територіальна підсудність адміністративних справ щодо виборчих спорів визначається за правилами, встановленими частинами третьою—п'ятою статті 172, частиною другою статті 173, частиною третьою статті 174, частиною третьою статті 175, частинами сьомою—дев'ятою статті 176, частиною шостою статті 177 КАС України».

Так, відповідно до ч. 4 ст. 172 КАС України рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських (у тому числі міст Києва та Севастополя), районних у містах виборчих комісій — щодо підготовки та проведення місцевих виборів; територіальних (окружних) виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України; обласних комісій з референдуму і комісії Автономної Республіки Крим з всеукраїнського референдуму, а також членів зазначених комісій оскаржуються до окружного адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії. Інші ж рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, членів цих комісій, за винятком зазначених, оскаржуються до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії.

У судовій практиці проблем із застосуванням наведених процесуальних положень не було. Трапляється лише різне тлумачення словосполучення «щодо підготовки та проведення місцевих виборів». Окремі правники тлумачать його «вузько», вважаючи, що рішення, дії чи бездіяльність під час виборчого процесу можуть оскаржуватись до окружного адміністративного суду не завжди, а лише під час підготовки та проведення місцевих виборів. Однак таке твердження є помилковим, оскільки за приписами Закону України від 10 липня 2010 року 2487-VI «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» виборчий процес місцевих виборів тотожний підготовці та проведенню місцевих виборів.

Частиною 2 ст. 173 КАС України встановлено, що адміністративні справи щодо уточнення списку виборців розглядає місцевий загальний суд як адміністративний суд за місцезнаходженням відповідної комісії. Тобто чітко встановлено, що предметна підсудність таких справ не залежить від того, хто є відповідачем у справі: виборча комісія чи орган ведення Державного реєстру виборців.

Позовна заява щодо дій чи бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум, подається до місцевого загального суду як адміністративного суду за їхнім місцезнаходженням (ч. 3 ст. 174 КАС України). Головним для визначення предметної підсудності у такому спорі є те, щоб такий спір впливав із правовідносин, що виникли під час відповідного виборчого процесу. Якщо ж спір не стосується зазначених правовідносин, то він не належить до адміністративної юрисдикції¹.

Згідно з ч. 3 ст. 175 КАС України, позовна заява щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидата на пост Президента України, ініціативних груп всеукраїнського референдуму, що порушують законодавство про вибори чи референдум, подається до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Позовна заява щодо оскарження дії чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб подається до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена. Позовна заява з інших питань, передбачених цією статтею, подається до окружного адміністративного суду за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена.

Необхідно відзначити, що в перших двох реченнях цієї норми йдеться лише про дії чи бездіяльність суб'єктів виборчого процесу — саме

¹ Смокович М. І. Правильне визначення підсудності в адміністративному судочинстві як гарантія судового захисту / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2011. — № 1. — С. 9—23.

вони можуть бути предметом спору в таких справах. Щодо рішень зазначених суб'єктів виборчого процесу, то спори про їх оскарження (мається на увазі предметна підсудність таких спорів) будуть визначатися за правилами, встановленими у третьому реченні цієї норми.

На основі викладеного у даному підрозділі доходимо таких висновків:

1) аналіз положень щодо визначення предметної підсудності адміністративних справ в адміністративному судочинстві вказує, що таким розгалуженням і заплутаним визначенням предметної підсудності порушується принцип доступності до суду в адміністративному судочинстві;

2) неприпустимим є визначення предметної підсудності щодо розгляду адміністративних справ апеляційним адміністративним судам та Вищому адміністративному суду України як судам першої інстанції. Такі положення, на наш погляд, не узгоджуються з функціями апеляційних адміністративних судів, які повинні розглядати справи в апеляційному порядку, та функціями Вищого адміністративного суду України, який повинен розглядати справи лише в касаційному порядку. Вважаємо, що таким законодавчим встановленням предметної підсудності порушуються приписи ст. 125 Конституції України, яка встановлює функції судів кожної інстанції;

3) помилковим є наділення місцевих загальних судів повноваженнями на розгляд адміністративних справ за правилами КАС України, оскільки таким чином порушується конституційний принцип спеціалізації у системі судів загальної юрисдикції, а також нівелюється сутність цього принципу, який вимагає якісного та в розумні строки розгляду справ. У той же час, місцевим загальним судам доводиться розглядати справи чотирьох юрисдикцій: адміністративної, кримінальної, цивільної та щодо справ про накладення адміністративних стягнень.

Вважаємо, що єдиним способом усунення недоліків узаконених правил визначення предметної підсудності в адміністративному судочинстві є внесення змін до КАС України, за якими всі адміністративні справи за предметною підсудністю повинні підлягати розгляду в першій інстанції лише окружним адміністративним судам¹.

На наш погляд, визначення територіальної підсудності адміністративних справ, порівняно з визначенням їх предметної підсудності, є менш проблематичним питанням, але слід зазначити, що й у визначенні першої є деякі особливості. Територіальна підсудність адміністративних справ — це розподіл справ між судами однієї ланки залежно від території, на яку поширюється їх юрисдикція².

¹ Смокович М. І. Правильне визначення підсудності в адміністративному судочинстві як гарантія судового захисту / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2011. — № 1. — С. 9—23.

² Там само.

Загальні правила визначення територіальної підсудності закріплені в ст. 19 КАС України. Відповідно до ч. 1 цієї статті адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених цим Кодексом. З цієї норми випливає, що, по-перше, основним для її визначення є місцезнаходження відповідача, а по-друге, треба з'ясувати чи не є справа випадком, в якому ця підсудність визначається по-іншому.

Частиною 2 ст. 19 КАС України передбачено, що адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених цим Кодексом. Якщо така особа не має місця проживання (перебування, знаходження) в Україні, тоді таку справу вирішує адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача.

Для визначення територіальної підсудності адміністративної справи за правилами вказаної норми необхідно виходити з такого:

1) предметом спору в такій справі може бути лише правовий акт індивідуальної дії, а не нормативно-правовий акт, та дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Тобто ці рішення, дії чи бездіяльність повинні бути вчинені лише суб'єктом владних повноважень, який визначається відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України;

2) указані правовий акт індивідуальної дії, а також дії чи бездіяльність повинні бути прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань). Стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань) необхідно зважати не тільки на те, щоб у рішенні було зазначено конкретну особу або дія вчинена щодо конкретної особи, оскільки зазвичай рішення та дії можуть вчинятися позитивно стосовно конкретних осіб, а й на те, що одночасно цими рішеннями чи діями негативно вирішено питання щодо інших осіб. Наприклад, фізична особа користувалась земельною ділянкою за державним актом, але рішенням сільської ради ці землі були передані у власність іншій особі. Тобто акт про право власності був прийнятий стосовно конкретної особи. Ця особа задоволена таким рішенням, а інша особа — ні, оскільки у зв'язку з таким рішенням втратила право на користування земельною ділянкою. Отже, на наш погляд, з цього випливає висновок, що поняття «прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи» необхідно розуміти не тільки так, що ці акти приймаються щодо осіб, про яких ідеться в рішенні, а й щодо інших осіб, яких це безпосередньо стосується або яким це рішення порушило права, свободи та інтереси;

3) за перелічених обставин позивач може вибрати територіальну підсудність такої справи адміністративному суду за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача, або адміністративного суду за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених цим Кодексом. Позивач може вибрати не будь-який суд, а лише суд: якому предметно підсудна справа; за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем свого проживання (перебування, знаходження); за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцезнаходженням відповідача; за відсутності випадків, передбачених цим Кодексом;

4) якщо позивач не має місця проживання (перебування, знаходження) в Україні, тоді таку справу вирішує адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача, тобто за зареєстрованим в установленому законом порядку місцезнаходженням відповідача¹.

Зазначена процесуальна норма має подвійний характер: з одного боку, надає можливість позивачу обрати неупереджений суд для розв'язання спору, а з іншого, розрахована на правосвідомого позивача, якого й повинно мати на увазі законодавство. Однак судова практика свідчить, що позивач цією нормою часто зловживає і залежно від певних обставин в одному суді вирішує питання про залишення позовної заяви без розгляду з подальшим зверненням із такою ж заявою до іншого суду. Тому, на наш погляд, законодавець повинен більш чітко визначати територіальну підсудність без відповідних «люфтів» для позивача.

За приписами ч. 3 ст. 19 КАС України адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюється на всю територію України, крім випадків, передбачених цим Кодексом, адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, його посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Цією процесуальною нормою виділено конкретні категорії справ, які територіально підсудні окружному адміністративному суду м. Києва. Основним для визначення територіальної підсудності цих справ є те, що предметом спору є нормативно-правовий акт, а не правовий акт інди-

¹ Смокович М. І. Правильне визначення підсудності в адміністративному судочинстві як гарантія судового захисту / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2011. — № 1. — С. 9—23.

відуальної дії. У судовій практиці через нерозуміння відмінностей цих актів або залишення без уваги статусу оскаржуваного акта (рішення) суди допускають помилки при визначенні територіальної підсудності таких справ.

Щодо суб'єктів владних повноважень, повноваження яких поширюються на всю територію України, то такими суб'єктами є міністри, Генеральна прокуратура України, Пенсійний фонд України тощо. Головне, щоб їх повноваження поширювались на всю територію України. Щодо нормативно-правового акта, то не обов'язково, щоб він поширювався на всю територію України чи на всіх громадян України; достатньо, щоб регламентував відповідні правовідносини, був нормативним і, основне, прийнятий органом, повноваження якого поширюються на всю територію України. Що ж до випадків, передбачених КАС України, то таким може бути, наприклад, оскарження правових актів Центральної виборчої комісії, прийнятих під час виборчого процесу, до Київського апеляційного адміністративного суду (ч. 3 ст. 172 КАС України).

Адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, його посадова чи службова особа, територіально підсудні Окружному адміністративному суду м. Києва, територіальна юрисдикція якого на сьогодні поширюється на м. Київ. На території закордонних дипломатичних чи консульських представництв нашої держави також можуть виникати спори щодо оскарження їх діяльності або діяльності їх посадових чи службових осіб, тому й законодавець визначив територіальну підсудність таких справ. Крім того адміністративним законодавством не передбачено розв'язання таких спорів адміністративними судами за межами України.

Адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії також вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Це справи як за позовом політичної партії, так і за позовом суб'єкта владних повноважень. Основним критерієм визначення територіальної юрисдикції такої справи є предмет спору, до якого належать: оскарження рішення про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії; заборона (примусовий розпуск, ліквідація) політичної партії.

Частиною 4 ст. 19 КАС України встановлено, що у разі невизначення цим Кодексом територіальної підсудності адміністративної справи остання розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача. У судовій практиці не траплялися випадки застосування цієї норми — за побутовою мовою правників, ця норма є «мертвою». Приймаючи таку норму, законодавець, на наш погляд, «підстрахував» законодавче врегулювання всіх випадків визначення територіальної підсудності адміністративних справ. Ця норма є «мертвою» тому, що всі випадки визначення підсудності адміністративної справи, крім спеціальних, перед-

бачені приписами ч. 1 ст. 18 КАС України, згідно з якою адміністративні справи вирішуються адміністративними судами за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених цим Кодексом. Використовуючи інструментарій тлумачення від протилежного (а *contrario*) цієї правової норми доходимо висновку, що, якщо територіальна підсудність справи спеціально не визначена цим Кодексом, вона розглядається за місцезнаходженням відповідача.

Законодавець ще в одному випадку надав позивачеві можливість вибирати територіальну підсудність справи. Відповідно до абзаців 1 і 2 ч. 1 ст. 21 КАС України позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою. Якщо справа щодо пов'язаних вимог територіально підсудна різним місцевим адміністративним судам, то її розглядає один із цих судів за вибором позивача. Тобто в адміністративному судочинстві дозволено заявляти в одній справі декілька позовних вимог, однак за однієї умови: ці вимоги повинні бути пов'язані між собою. Крім того ці вимоги мають бути територіально підсудні або різним місцевим загальним судам як адміністративним судам, або різним окружним адміністративним судам — лише в цих випадках позивач може вибрати суд. Якщо одна з вимог підсудна місцевому загальному суду як адміністративному, а інша — окружному адміністративному суду, то тоді справа імперативно підсудна окружному адміністративному суду (абз. 3 ч. 1 ст. 21 КАС України) і позивач вибору не має.

З метою правильного застосування приписів указаної норми у п. 5.5 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 Пленум ВАСУ роз'яснив: «Особливостями розгляду виборчих спорів, встановленими статтями 172—179 КАС України, не врегульовано питання щодо підсудності кількох пов'язаних між собою вимог, тому необхідно керуватися положеннями статті 21 КАС України. Визначальним у цьому є те, щоб ці вимоги були пов'язані між собою, зокрема стосувалися одного предмета спору, були складовими єдиного способу захисту права тощо.

За вибором позивача визначається територіальна підсудність виборчої справи щодо пов'язаних вимог, якщо одна з вимог підсудна окружному адміністративному суду, а інша вимога (вимоги) — іншому окружному адміністративному суду. У такому ж порядку визначається територіальна підсудність виборчої справи щодо пов'язаних вимог, якщо ці вимоги підсудні різним місцевим загальним судам як адміністративним судам (абз. 2 ч. 1 ст. 21 КАС України).

Якщо справа щодо однієї з вимог підсудна окружному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) — місцевому загальному суду як адміністративному суду, таку справу повинен розглядати окружний адміністративний суд, якому підсудна хоча б одна з вимог (абз. 3 ч. 1 ст. 21 КАС України).

Водночас, слід мати на увазі, що в разі підсудності першої з позовних вимог окружному адміністративному суду, другої — іншому окруж-

ному адміністративному суду, третьої — місцевому загальному суду як адміністративному суду, таку справу повинен розглядати лише один з окружних адміністративних судів за вибором позивача.

Якщо справа за позовною заявою щодо однієї з вимог у виборчому спорі підсудна Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції, а щодо іншої вимоги (вимог) — іншому адміністративному суду (окружному адміністративному суду чи місцевому загальному суду як адміністративному суду), таку справу розглядає Київський апеляційний адміністративний суд незалежно від того, чи знаходяться ці інші суди у межах територіальної юрисдикції Київського апеляційного адміністративного суду як суду апеляційної інстанції (абз. 4 ч. 1 ст. 21 КАС України).

Таке врегулювання розгляду пов'язаних між собою виборчих спорів свідчить про те, що законодавець у такий спосіб намагається забезпечити принцип ефективності правосуддя, не розгалужувати поєднані між собою вимоги тощо.

Наведемо «змішані норми», які містять положення про предметну і територіальну підсудності справ щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Зокрема, це частини 4 і 5 ст. 172 КАС України, за якими територіальна підсудність перелічених у них адміністративних справ визначається за місцезнаходженням виборчих комісій чи комісій з референдуму, рішення, дії чи бездіяльність яких чи членів цих комісій оскаржуються. Такі ж самі положення містяться у ч. 2 ст. 173 КАС України.

Водночас, у цій категорії адміністративних справ є ще один критерій визначення їх територіальної підсудності. Відповідно до ч. 3 ст. 175 КАС України позовна заява щодо оскарження дії чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб подається до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія має бути вчинена.

Загальний аналіз викладеного вказує на неабиякі «лабіринти», в яких перебувають позивачі, шукаючи неупереджений суд, який повинен розглянути їхню адміністративну справу. На наш погляд, таке становище, хоча воно й узаконене, є неприпустимим, оскільки таке ускладнене визначення підсудності порушує принцип доступності до судового захисту.

Правильне визначення підсудності адміністративної справи — завдання не тільки позивача, а і адміністративного суду, оскільки згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Неправильне визначення підсудності справи та її розгляд свідчатиме про вихід суду за межі своїх повноважень — роз-

гляд адміністративної справи, яка не підсудна цьому суду, а також про неефективний судовий захист, який тягне скасування судового рішення у такій справі.

Неправильне визначення підсудності справи та повернення її з цих підстав позивачеві розцінюється як недопуск до судочинства. А це є однією з підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності судді, передбаченої п. 1 ч. 1 ст. 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Для усунення вказаних недоліків необхідно на законодавчому рівні спростити правила визначення підсудності. Зокрема, за предметною підсудністю адміністративні справи мають бути підсудні лише окружним адміністративним судам, за територіальною — таким судам за місцезнаходженням позивача, що забезпечить належне виконання адміністративними судами покладених на них завдань. Крім того запропонованим вирішенням цієї проблеми законодавець забезпечить один з основних конституційних принципів — доступність громадян та інших осіб до правосуддя для захисту своїх прав, свобод та інтересів, оскільки чітко визначення підсудності на законодавчому рівні є однією з головних складових зазначеного принципу.

Досить складно на практиці визначати підсудність спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії, тому необхідно більш детально зупинитись на цих проблемах у справах, у яких відповідачем є ЦВК.

У пункті 5.7 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 Пленум ВАСУ роз'яснив, що, оскільки відповідно до ч. 4 ст. 6 КАС України ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена цим Кодексом, то порушення правил підсудності може бути однією з підстав для скасування судового рішення і прийняття нової постанови.

Центральну виборчу комісію утворено в листопаді 1997 року. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» ЦВК є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України, цього та інших законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів у порядку та в межах, встановлених цим та іншими законами України.

Комісія очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму. Комісія здійснює контроль за діяльністю та консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної

Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, та комісій з місцевих референдумів¹.

Центральна виборча комісія є незалежним державним органом. Для виконання своїх функцій вона наділена широкими правами й повноваженнями, які дають можливість залучати до здійснення надзвичайно важливої, власне доленосної для країни, справи державні органи всіх рівнів. Комісія будує свою діяльність на засадах законності, незалежності, об'єктивності, компетентності, професійності, колегіальності розгляду і вирішення питань, обґрунтованості прийнятих рішень, відкритості й гласності².

Зазначені повноваження ЦВК та її діяльність необхідно поділити на дві частини. Однак відмінність між цими частинами залежить не від змісту і предмета повноважень чи діяльності, а від того, чи використовує свої повноваження ЦВК та чи здійснює іншу діяльність у виборчому процесі або за його межами.

Поняття виборчого процесу КАС України не визначено, а тому треба звернутися до законів України: «Про вибори Президента України» від 18 березня 2004 року № 1630-IV; «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061-VI; «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 року № 2487-VI та інших нормативно-правових актів, якими визначено етапи (початок, проходження та закінчення) виборчого процесу³.

Відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону про вибори Президента України виборчий процес — це здійснення суб'єктами, визначеними ст. 12 цього Закону, виборчих процедур, передбачених цим Законом. Згідно з його ст. 12 суб'єктами виборчого процесу є:

- 1) виборець;
- 2) виборча комісія, утворена відповідно до цього Закону або Закону України «Про Центральну виборчу комісію»;
- 3) кандидати на пост Президента України, зареєстровані у порядку, встановленому цим Законом;
- 4) партії (блоки), які висунули кандидатів на пост Президента України;
- 5) уповноважені представники, довірені особи, офіційні спостерігачі від партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу та від кандидатів на пост Президента України.

¹ Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 червня 2004 року № 1932-IV // Відомості Верховної Ради України.— 2004. — № 36. — Ст. 448.

² Центральна виборча комісія України. Загальні відомості [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/>.

³ Смокович М. І. Визначення поняття та належності виборчого спору / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2009. — № 4. — С. 9—25.

Аналогічні положення містяться в статтях 11 і 12 Закону про парламентські вибори.

Саме поняття виборчих процедур законодавець також не розкрив, але на законодавчому рівні визначив етапи виборчого процесу. Зокрема, відповідно до ч. 4 ст. 11 Закону про вибори Президента України виборчий процес включає:

- 1) утворення територіальних виборчих округів;
- 2) утворення виборчих дільниць;
- 3) утворення окружних та дільничних виборчих комісій;
- 4) формування списків виборців, їх перевірка та уточнення;
- 5) висування та реєстрація кандидатів;
- 6) проведення передвиборної агітації;
- 7) голосування у день виборів Президента України;
- 8) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування і результатів виборів Президента України.

Згідно з ч. 5 цієї статті у разі необхідності виборчий процес може включати також:

- 1) повторне голосування;
- 2) підрахунок голосів виборців і встановлення підсумків повторного голосування та результатів виборів Президента України.

За приписами ч. 7 наведеної статті виборчий процес завершується офіційним оприлюдненням Центральною виборчою комісією результатів виборів Президента України або офіційною публікацією подання Центральної виборчої комісії до Верховної Ради України щодо призначення повторних виборів Президента України.

Відповідно до ч. 7 ст. 11 Закону про парламентські вибори виборчий процес завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів народних депутатів.

Виборчий процес з виборів до органів місцевого самоврядування згідно з ч. 4 ст. 11 Закону про місцеві вибори закінчується офіційним оприлюдненням результатів місцевих виборів, яким відповідно до ч. 1 ст. 76 цього Закону є офіційне оприлюднення територіальною виборчою комісією результатів місцевих виборів депутатів у місцевих друкованих засобах масової інформації.

Відповідно до ч. 3 ст. 17 Закону про вибори Президента України виборчий процес чергових виборів Президента України розпочинається за дев'яносто днів до дня виборів. Початок чергових виборів народних депутатів України згідно з ч. 2 ст. 16 Закону про парламентські вибори розпочинається також за дев'яносто днів до дня голосування. Частиною 4 цієї статті визначено, що виборчий процес позачергових виборів депутатів починається з дня, наступного після опублікування Указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

Аналіз і синтез викладеного свідчить, що ЦВК є суб'єктом виборчого процесу, але лише у разі здійснення повноважень, які стосуються цього виборчого процесу. З цього правового висновку випливає, що за межами виборчого процесу ЦВК є суб'єктом владних повноважень, а не суб'єктом виборчого процесу. Такий правовий припис є важливим для визначення предметної підсудності спорів, у яких відповідачем є ЦВК¹.

За приписами ч. 4 ст. 18 КАС України Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Аналогічне положення закріплено в ч. 3 ст. 172 КАС України: рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму оскаржуються до Вищого адміністративного суду України.

Аналіз зазначених процесуальних норм свідчить, що спори, в яких відповідачем є ЦВК, про оскарження її рішення, дії або бездіяльності щодо встановлення нею результатів виборів предметно підсудні Вищому адміністративному суду України².

Водночас, відповідно до ч. 3 ст. 172 КАС України всі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду.

Стаття 172 КАС України визначає особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій. Ця стаття встановлює правила та порядок розгляду лише виборчих спорів, тобто спорів, які виникають у період виборчого процесу та впливають з правовідносин, пов'язаних із цим процесом.

Стосовно предметної підсудності інших спорів, що виникли не під час виборчого процесу, в яких ЦВК є не суб'єктом виборчого процесу, а суб'єктом владних повноважень як постійно діючий колегіальний державний орган, який діє на підставі Конституції та інших законів України, то відповідно до ч. 2 ст. 18 КАС України окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада,

¹ Смокович М. І. Визначення предметної підсудності окремих виборчих спорів / М. І. Смокович // Вісник Вищої ради юстиції. — 2012. — № 1 (9). — С. 7—20.

² Там само.

їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених цим Кодексом, і крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам.

Синтез вищевикладеного вказує на те, що спори, в яких ЦВК є відповідачем, предметно підсудні окружним адміністративним судам, Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції та Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції, а саме:

1) Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів;

2) Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, вчинених нею у виборчому процесі;

3) окружним адміністративним судам підсудні справи, у яких ЦВК є відповідачем як суб'єкт владних повноважень, а не як суб'єкт виборчого процесу.

Незважаючи на чітке нормативне врегулювання правил предметної підсудності у справах, у яких ЦВК є відповідачем, адміністративні суди неоднаково застосовують відповідні норми.

Так, у справі за позовом громадянина О. до ЦВК про визнання нечинним нормативно-правового акта та зобов'язання вчинити дії ухвалою Окружного адміністративного суду м. Києва від 9 лютого 2012 року за правилами п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС України позовну заяву повернуто, оскільки вона не підсудна цьому суду. Суд зазначив, що ч. 3 ст. 172 КАС України визначено, що такі справи підсудні Київському апеляційному адміністративному суду, оскільки ця норма не передбачає обмежень щодо підсудності цьому суду спорів, які виникли лише в межах виборчого процесу. Тобто суд першої інстанції встановив, що цей спір не пов'язаний з виборчим процесом, але підсудний згаданому апеляційному суду.

Ухвалою судді Київського апеляційного адміністративного суду від 22 лютого 2012 року апеляційну скаргу на вищезазначену ухвалу місцевого суду залишено без розгляду. Свою ухвалу суддя обґрунтував тим, що відповідно до ч. 5 ст. 177 КАС України судові рішення за наслідками розгляду судами першої інстанції справ, визначених статтями 172—175 цього Кодексу, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у дводенний строк з дня їх проголошення. Цей строк позивачем був пропущений. За приписами ч. 5 ст. 179 КАС України строки подання позовних заяв і апеляційних скарг, встановлені статтями 172—177 цього Кодексу, не може бути поновлено. Позовні заяви, апеляційні скарги, подані після закінчення цих строків, суд залишає без розгляду.

На нашу думку, такий підхід не відповідає системному тлумаченню положень статті 172 КАС України.

По-перше, ключове питання для правильного застосування процесуального законодавства у таких справах, чи цей спір пов'язаний з виборчим процесом.

Із попередніх судових рішень вбачається, що суд першої інстанції взагалі не з'ясував, з яких правовідносин виник спір, а визначив підсудність спору виходячи лише з того, що відповідачем є ЦВК. Суд апеляційної інстанції, залишаючи апеляційну скаргу без розгляду, виходив лише з того, що судові рішення за наслідками розгляду судами першої інстанції справ, визначених статтями 172—175 цього Кодексу, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у дводенний строк з дня їх проголошення, тобто з процесуальних норм, хоча природу правовідносин, у яких виник спір, не визначив.

В абз. 2 п. 28 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 Пленум ВАСУ роз'яснив: «Судові рішення в адміністративних справах щодо правовідносин, не пов'язаних з виборчим процесом, розглянутих судами першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених для розгляду виборчих спорів, повинні переглядатися в апеляційній інстанції за загальними правилами щодо розгляду адміністративних спорів. У такому разі апеляційний суд повинен скасувати рішення суду першої інстанції з ухваленням нового рішення, якщо таке порушення правил розгляду справи потягло ухвалення судом першої інстанції незаконного рішення. Такі судові рішення можуть бути оскаржені в касаційному порядку».

По-друге, вважаємо, що такі висновки судів не відповідають системному тлумаченню статті 172 КАС України, якою встановлено особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій. Відповідно до ч. 1 ст. 172 цього Кодексу право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій мають суб'єкти відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії), а також ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму. Частиною 2 цієї статті встановлено, що виборець (громадянин, який має право голосу у відповідних виборах або референдумі) може оскаржити рішення, дію чи бездіяльність виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій, якщо таке рішення, дія чи бездіяльність порушує виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто.

Послідовний аналіз зазначених норм вказує на те, що цією статтею визначено особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій у відповідному виборчому процесі, оскільки й право на звернення до суду в таких справах мають лише суб'єкти відповідного виборчого процесу та виборець, якщо таке рішення, дія чи бездіяльність порушує виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі особисто.

Частиною 3 ст. 172 КАС України встановлено правила визначення предметної підсудності у справах, що впливають із виборчого процесу, в яких відповідачем є ЦВК.

Послідовний аналіз ч. 3 ст. 172 КАС України, згідно з якою рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму оскаржуються до Вищого адміністративного суду України, всі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду, також указує на те, що в першому реченні цієї частини йдеться про оскарження рішення, дії або бездіяльності ЦВК *лише* у виборчому процесі (етап встановлення результатів виборів). Далі шляхом застосування методу тлумачення від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, отримуємо висновок, що всі інші рішення, дії або бездіяльність ЦВК, які виникли з правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду¹.

Ключовими у розв'язанні надуманої судами проблеми визнання підсудності є приписи ст. 177 КАС України, якою встановлено особливості судових рішень за наслідками розгляду справ, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, та їх оскарження.

Відповідно до ч. 6 ст. 177 КАС України судами апеляційної інстанції є відповідні апеляційні адміністративні суди. Судом апеляційної інстанції у справах, розглянутих відповідно до ч. 3 ст. 172 цього Кодексу Київським апеляційним адміністративним судом, є Вищий адміністративний суд України.

Застосовуючи метод тлумачення від попереднього правового явища до наступного, і навпаки, доходимо висновку, що в разі якщо цією статтею встановлено особливості судових рішень за наслідками розгляду справ, пов'язаних з виборчим процесом, та їх оскарження, то наступним правовим явищем буде правовий припис, що спори, розглянуті відповідно до ч. 3 ст. 172 КАС України Київським апеляційним адміністративним судом, також пов'язані з виборчим процесом.

Центральна виборча комісія є суб'єктом владних повноважень із спеціальними повноваженнями як виборчої комісії, що є суб'єктом як виборчого процесу, так і владних повноважень, котрий виконує інші управлінські функції, не пов'язані з виборчим процесом. ЦВК, у тому числі може виступати суб'єктом у господарських та цивільних відносинах як господарюючий суб'єкт. Тому у справах, де стороною є ЦВК, складно визначити не тільки підсудність справи, а і її юрисдикцію.

¹ Смокович М. І. Визначення предметної підсудності окремих виборчих спорів / М. І. Смокович // Вісник Вищої ради юстиції. — 2012. — № 1 (9). — С. 7—20.

Вважаємо, що завдяки висновкам і правовим приписам, отриманим у результаті цього дослідження, судам буде значно легше визначати підсудність подібних справ. Важливість цього дослідження, на наш погляд, полягає в тому, що правильне визначення підсудності спору є однією з гарантій судового захисту прав, свобод та інтересів особи і розв'язання спору неупередженим судом. В іншому разі рішення, ухвалені судами з порушенням правил підсудності, є незаконними.

5.4. Компетенція адміністративних судів щодо розгляду виборчих спорів. Проблеми виконання судових рішень

Правосуддя визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах¹. Цю правову позицію, акцентуючи на «дотриманні справедливості», Конституційний Суд України повторив у справі про призначення судом більш м'якого покарання (2004)². Водночас, Суд вказав і на інструментальну функцію правосуддя, зазначивши, що «Право на судовий захист передбачає і конкретні гарантії ефективного поновлення в правах шляхом здійснення правосуддя»³. Право на доступ до суду передбачає й право на отримання остаточного рішення у справі. Частина 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, детально визначаючи процесуальні гарантії, які надаються сторонам у спорі, а саме: справедливий, публічний і швидкий розгляд, тим самим передбачає, що спір щодо їх прав та обов'язків цивільного характеру буде остаточно вирішено⁴.

Один із суддів Конституційного Суду України, висловлюючись (в окремій думці), щодо рішення суду і не погоджуючись із більшістю, характеризує його як акт правосуддя, тим самим викладаючи змістові характеристики правосуддя: цей акт «за формою є рішенням єдиного органу конституційної юрисдикції. Однак за змістом його проблематич-

¹ Абзац 6 п. 9 Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2003 від 30 січня 2003 року (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора).

² Правосуддя: філософське та теоретичне осмислення : колективна монографія / А. М. Бернюков, В. С. Бігун, Ю. П. Лобода, Б. В. Малишев, С. П. Погребняк, С. П. Рабінювич, В. С. Смородинський, О. В. Стовба / відп. ред. В. С. Бігун). — К., 2009. — С. 34.

³ Абзац 2 п. 3 Рішення Конституційного Суду України № 8-рп/2002 від 7 травня 2002 року (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб).

⁴ Дудаш Т. І. Практика Європейського суду з прав людини : навч.-практ. посіб. / Т. І. Дудаш. — К. : Алерта, 2013. — С. 194.

но назвати актом конституційного правосуддя, оскільки воно не містить належного правового обґрунтування, базується на неправильно застосованих та інтерпретованих положеннях Конституції України, що дає підстави припустити наявність упередженості Конституційного Суду України, політичного підходу до вирішення спірного питання»¹.

Конституцією України встановлено, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також призначення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

Однак, на наш погляд, саме поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі, не свідчить про належний судовий захист в Україні та судовий контроль за законністю діяльності суб'єктів цих (усіх) правовідносин. Ця конституційна норма буде повністю реалізована лише за умови, що суди наділять повноваженнями не тільки на розв'язання конфліктів у відповідних правовідносинах, а й на відновлення або приведення у відповідність із законодавством цих правовідносин. Вважаємо, що суди не мають відповідної компетенції на належне судове врегулювання конфліктів, у тому числі при розв'язанні виборчих спорів².

Принцип відокремлення гілок влади одна від одної дозволяє диференційовано підходити до різних функцій державної влади. За загальним правилом, кожній функції відповідає певна чисельність часток державності, кожній частці — функція. При цьому можлива ситуація, коли однією функцією наділено декілька часток, а одна частка — декількома функціями. Це свідчить на користь того, що одна функція розподілена між декількома різними частками або одна частка виконує декілька функцій. Однак в ідеалі тут має місце тенденція до однакового співвідношення (одна функція — одна частка).

Термін «функція» (лат. *functio* — виконання) означає обов'язок, коло діяльності, призначення. «Функція — це існування, уявне нами в дійсності» (Гете)³. Взагалі це поняття відрізняється багатогранністю, оскільки вживається у багатьох галузях знань (медицина, математика, біологія тощо). Для юриспруденції, на нашу думку, більш прийнятно

¹ Правосуддя: філософське та теоретичне осмислення : колективна монографія / А. М. Бернюков, В. С. Бігун, Ю. П. Лобода, Б. В. Малишев, С. П. Погребняк, С. П. Рабінович, В. С. Смородинський, О. В. Стовба / відп. ред. В. С. Бігун. — К., 2009. — С. 34.

² Смокович М. І. Компетенція адміністративних судів під час розгляду виборчих спорів / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 4. — С. 37—42.

³ Философский энциклопедический словарь. — М. : ИНФРА-М [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://ru.wikipedia.org/wiki/Функция_\(философия\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Функция_(философия)). — С. 309.

розглядати таку «функцію» як «роль, яку певний соціальний інститут або соціальний процес виконує стосовно потреб суспільної системи більш високого рівня організації або інтересів класів, що її складають, соціальних груп та індивідів»¹.

Щодо роз'яснення терміна «функція» в контексті судової діяльності не можна стверджувати, що воно залишається сьогодні поза увагою юристів, але не можна й стверджувати, що цей термін отримав остаточне визначення.

Складність останнього обумовлена різними або неоднозначними підходами дослідників. Д. В. Філін, наприклад, функцію суду розглядає як «інтегральне утворення, яке породжується сукупністю взаємопов'язаних між собою елементів процесуальної діяльності»². М. М. Куцин вважає, що функція суду — це «соціальне призначення суду як органу державної влади, що виражається й конкретизується у компетенції суду, закріплених за судовим органом правах і обов'язках»³. І. Сидоров, висвітлюючи систему функцій судів загальної юрисдикції, визначає її як «структуровану сукупність взаємопов'язаних і взаємообумовлених напрямків, видів і форм діяльності судів загальної юрисдикції з метою вирішення правових конфліктів, спорів у галузі цивільного, господарського, адміністративного та кримінального судочинства»⁴.

Виходячи із зазначених підходів до розкриття даного поняття, вважаємо, що функцію суду слід визначити як діяльність, що здійснюється з метою реалізації повноважень суду виключно судами на підставі, у межах та в порядку, які передбачені Конституцією та законами України⁵.

Наведене дає підставу дослідникам судової влади визначити її як поліфункціональний феномен. Разом з тим, серед прихильників поліфункціональності судової діяльності немає єдності у визначенні кількості та найменування функцій судової влади. Слід зазначити, що недостатність досліджень судового контролю зумовлює доцільність розгляду передового досвіду, певних підходів, визнаних у теорії кримінального судочинства.

Так, В. Т. Білоус та В. В. Молдован зазначають: «Судова влада реалізується через такі повноваження: здійснення правосуддя; конституцій-

¹ Большая Советская Энциклопедия / гл. ред. А. М. Прохоров. — 3-е изд. : в 30 т. — М. : Советская Энциклопедия, 1978. — Т. 28. — С. 138.

² Філін Д. Функції суду в досудових стадіях кримінального процесу / Д. Філін // Право України. — 2005. — № 1. — С. 63—65.

³ Куцин М. М. Функції суду як органу судової влади у кримінальних справах / М. М. Куцин // Часопис Київського університету права. — 2006. — № 1. — С. 63, 152—154.

⁴ Сидоров І. Поняття функцій судів загальної юрисдикції / І. Сидоров // Вісник прокуратури. — 2003. — № 1. — С. 13, 97—102.

⁵ Смокович М. І. Судова влада: місце в суспільстві та судовий контроль / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 10. — С. 99—107.

ний контроль; контроль за додержанням законності та обґрунтованості рішень і дій державних органів та посадових осіб; формування органів суддівського самоврядування; роз'яснення судам загальної юрисдикції актів застосування законодавства; утворення державної судової адміністрації»¹.

С. Г. Штогун висвітлює такі функції судової влади за основними напрямками її діяльності: 1) правосуддя; 2) конституційний контроль; 3) контрольна; 4) дозвільна; 5) організаційна; 6) кадрова; 7) інформаційно-статистична; 8) роз'яснювальна; 9) обрання міри запобіжного заходу у вигляді арешту; 10) звільнення від покарання та направлення для відбуття покарання; 11) звернення до виконання рішення суду і контроль за його виконанням².

С. М. Тимченко, аналізуючи положення законодавчих актів, визнає судову владу як самостійну і незалежну гілку державної влади, що створена для вирішення на основі закону соціальних конфліктів між державою і громадянами, самими громадянами, юридичними особами; для контролю за конституційністю законів; для захисту прав громадян у їхніх взаємовідносинах з органами виконавчої влади і посадовими особами; для контролю за дотриманням прав громадян при розслідуванні злочинів і проведенні оперативно-розшукової діяльності; для встановлення найбільш значущих юридичних фактів³.

В. Ф. Погорілко стверджує, що функції судової влади не обмежуються лише функціями правосуддя. Вони є багатовимірними, різноманітними, тому слід вести мову про множинність цих функцій⁴. Якщо враховувати, що саме через повноваження реалізуються функції судової влади, то можна констатувати, що перелік цих функцій не є вичерпним і остаточним, оскільки з розвитком демократичного суспільства судова влада може бути наділена й іншими функціями. Однак у цьому висновку, на наш погляд, функціональне призначення судової влади не відокремлено від її інших повноважень.

Вітчизняна правова наука, як правило, виділяє дві основні функції судової влади — правосуддя і контроль. Разом з тим, Д. Притика вважає, що основною її функцією є здійснення правосуддя, яке є видом державної діяльності, що реалізується у формі розгляду та розв'язання соціальних спорів і конфліктів, пов'язаних з порушенням норм права,

¹ Білоус В. Т. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України / В. Т. Білоус, В. В. Молдован. — К. : Юрінком Інтер, 2002. — С. 286.

² Штогун С. Функції та повноваження судової влади / С. Штогун // Юридика Україна. — 2008. — № 4. — С. 88—92.

³ Тимченко С. М. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. / С. М. Тимченко. — К. : Центр навч. літ., 2004. — 304 с.

⁴ Конституційне право України : підручник / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Наукова думка ; Прецедент, 2006. — 344 с.

а іноді — з обов'язковим їх тлумаченням, створення правотворчих прецедентів судами, виконання контрольних та деяких інших (визначення юридичних фактів) повноважень¹. З такою думкою важко погодитися, і вона є неприйнятною в аспекті функціонування судової влади в Україні, тому що функцію тлумачення правових норм, функцію створення правотворчих прецедентів і контрольну функцію судової влади не можна об'єднати разом із функцією правосуддя. Вищезгадані науковці вказують, що правосуддя можна визначити як діяльність суду, здійснювану у формі цивільного, адміністративного, кримінального, господарського та конституційного судочинства, яка відбувається в установлених законом процесуальних формах у судових засіданнях за участю сторін та інших учасників процесу, полягає у встановленні фактичних обставин справи та з'ясуванні істини за розглянутою справою шляхом дослідження доказів і закінчується ухваленням рішення у справі із застосуванням норм відповідного матеріального закону.

На наш погляд, функцією судової влади є лише здійснення правосуддя. Про це свідчить сама природа суду, оскільки як зовнішньою, так і внутрішньою його сутністю завжди і всюди є здійснення лише правосуддя відповідно до процесуального законодавства. Усі інші повноваження судів, не пов'язані з функцією правосуддя, є управлінськими². Такий висновок впливає і зі ст. 124 Конституції України, ч. 1 якої, зокрема, встановлено, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Частиною 3 цієї статті встановлено, що судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Тобто і Конституція України наділяє суди лише функцією здійснення правосуддя, через яке суди здійснюють судовий контроль у будь-якій сфері правовідносин.

Водночас, відповідно до ч. 2 ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Зазначена конституційна норма, на перший погляд, підтверджує думку, що судовій владі властива низка функцій. Якщо вважати, що саме повноваження є засобом реалізації цих функцій, то при визначенні їх переліку слід виходити саме з наведеного конституційного положення. І якщо врахувати, що термін «юрисдикція» (лат. *jurisdiktio* (*juris* — право, *diktio* — проголошую) трактується як правова сфера, на яку поширюються повноваження кого-, чого-небудь, то вбачається, що Основний Закон не дає чіткого переліку повноважень судової влади, а поширює їх

¹ Притика Д. М. Правові засади організації та діяльності органів господарської юрисдикції та шляхи їх удосконалення / Д. М. Притика. — К. : Ін Юре, 2003. — 192 с.

² Смокович М. І. Судова влада: місце в суспільстві та судовий контроль / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 10. — С. 99—107.

на всі правовідносини у державі. Однак конституційне поширення юрисдикції суду на всі правовідносини, що виникають у державі, не означає, що суди можуть в інший спосіб, ніж через здійснення правосуддя, впливати на ці правовідносини.

В. В. Андреевський пропонує розглядати процесуальний інститут судового контролю як складову матеріального судового захисту, зазначаючи, що велика сила необмеженої обвинувальної влади поступово стимулюється шляхом покладення на неї обов'язків та надання права застосовувати повноваження захисту¹. Водночас, В. А. Лазарева, беручи за основу тезу, що судова влада — це «виключне владне повноваження вирішувати конфлікти правового характеру, які виникають у суспільстві», вважає єдиною формою реалізації судової влади правосуддя².

На думку М. Ковтуна, судовий контроль — це особлива (самостійна) форма здійснення правосуддя³. Науковець розвиває позицію В. П. Нажимова, який, досліджуючи сутність і зміст цього виду судової діяльності, дійшов висновку, що фактично ми маємо справу не стільки із самостійною контрольною функцією суду, скільки з новим засобом здійснення правосуддя, який потребує законодавчого закріплення⁴. Правосуддя може бути диференційовано не тільки на загальному рівні (як цивільне, адміністративне, кримінальне, господарське та конституційне), а й на рівні особливого та одиничного.

За переконанням С. М. Тимченка, правосуддя — це один із напрямків правоохоронної діяльності, одне з найважливіших повноважень, здійснення яких пов'язане з функціонуванням судової влади. Правосуддя відведено провідне місце у здійсненні правоохоронної діяльності, що, в першу чергу, обумовлено покладеними державою на нього як на основну форму реалізації судової влади, завданнями. Під правосуддям розуміється діяльність судів з розгляду і вирішення судових справ. На відміну від правосуддя, судова влада — це право судових органів, яким вони наділені за законом, можливість здійснювати широкі юрисдикційні повноваження; правовий статус судів як органів державної влади. Поняття судової влади є значно ширшим за поняття правосуддя, тому що судова

¹ Андреевський В. В. Види судового захисту. Формальний і матеріальний захист у «слідчо-судовій» та «судовій» системах розгляду кримінальних справ / В. В. Андреевський // Часопис Київського університету права. — 2006. — № 3. — С. 130.

² Лазарева В. А. Судебная власть. Судебная защита. Судебный контроль: понятие и соотношение (лекции-очерки) / В. А. Лазарева. — Самара, 1999. — С. 20—24.

³ Ковтун Н. Н. Судебный контроль в уголовном судопроизводстве / Н. Н. Ковтун. — Н. Новгород, 2002. — С. 119.

⁴ Нажимов В. П. Суд как орган правосудия по уголовным делам в СССР : автореф. дис. на соискание науч. степени доктора юрид. наук / В. П. Нажимов. — М., 1971. — С. 19—21.

влада дістає вияв у багатьох інших діях суду. Наприклад, усі суди і судові структури зобов'язані узагальнювати судову практику й аналізувати судову статистику. Голови всіх судів вносять до державних органів, установ, організацій, їх посадовим особам подання про усунення порушень закону, причин і умов, що сприяли скоєнню правопорушень. Ці акти зобов'язують тих, кому вони спрямовані, вживати необхідних заходів з усунення зазначених порушень¹.

Зазначене не тільки практично унеможливорює встановлення чіткого і остаточного переліку функцій судової влади, а й підтверджує, що судова влада у процесі трансформації суспільства може як набувати нові функції, так і позбавлятися не властивих їй функцій. М. О. Колоколов вказує, що, здійснюючи правосуддя, суд у першу чергу виконує процесуальну функцію вирішення справи по суті, що являє собою головне його призначення. Однак вирішення справи — це підсумок судового розгляду, а судово-контрольна діяльність, яку ми розглядаємо, завжди відокремлена від здійснення правосуддя. Автор стверджує, що ані за характером процесуально-правових дій, ані за прийнятими рішеннями судовий контроль не пов'язаний з вирішенням справи по суті. Виходячи з цього можна дійти висновку, що судовий контроль не може бути складовою правосуддя у класичному розумінні цього слова — він виступає специфічною й самостійною функцією судової влади².

Викликає інтерес точка зору Н. М. Чепурнової, яка розглядає контрольну функцію як одну із функцій держави, що здійснюється практично всіма органами державної влади у властивих їм формах, у тому числі владою судовою³.

Контроль, з одного боку, є елементом функції державного управління, а з іншого — самостійною, функціонально відокремленою діяльністю. Стосовно функцій держави контроль є функцією супровідною, допоміжною, вторинною і, водночас, — об'єктивно необхідною.

Вважаючи обґрунтованою позицію щодо реалізації судовою владою, нарівні з правосуддям, функції судового контролю, необхідно звернути увагу на те, що контрольна функція, на відміну від функції правосуддя, не є специфічною функцією судової влади — вона властива всім органам державної влади і, по суті, її можна назвати універсальною функцією держави, яка здійснюється Президентом України, законодавчою,

¹ Тимченко С. М. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. / С. М. Тимченко. — К. : Центр навч. літ., 2004. — С. 25, 28.

² Колоколов Н. А. Судебный контроль в стадии предварительного расследования: реальность, перспективы / Н. А. Колоколов // Государство и право. — 1998. — № 11. — С. 31—39.

³ Чепурнова Н. М. Судебный контроль как вид государственной деятельности государства / Н. М. Чепурнова, Е. А. Дюкова // Российский судья. — 2007. — № 10. — С. 16—18.

виконавчою й судовою гілками влади. Особливість судового контролю як однієї з форм контрольної діяльності та реалізації контрольної функції держави, на відміну від правосуддя, полягає в публічно-правовому характері суспільних відносин, що підлягають судовому контролю, оскільки суд контролює діяльність державних органів.

Сутнісною ознакою судового контролю є те, що суд перевіряє правильність дій або обґрунтованість бездіяльності державних органів та їх посадових осіб. Якщо встановлено, що порушено законодавство, суд або приймає рішення, яке зобов'язує діяти в порядку, встановленому законом, або виконує роль «негативного законодавця», скасовуючи незаконні акти. Це одна з найголовніших особливостей судового контролю, що відрізняє його від контрольної діяльності інших державних органів. Інші особливості судового контролю безпосередньо визначаються його характером. Специфіка судового контролю полягає в тому, що ініціатором звернення до суду є громадянин або орган державної влади, а сам суд, навіть за очевидності порушень, не має права ініціювати відкриття судової справи.

Судовий контроль — це самостійна правова форма здійснення судової влади. При здійсненні судового контролю встановлюється один основний факт — чи є законною дія (бездіяльність) або акт відповідного органу, посадової особи. При здійсненні правосуддя також існує можливість встановлення інших юридичних фактів.

Оскільки сфера здійснення судового контролю останнім часом охоплює практично всі аспекти суспільного життя, формування державної та публічної влади, соціального й державного управління, судовий контроль треба розглядати як специфічну правову форму здійснення державно-владних повноважень, яка має свої соціальне покликання й функціональне значення¹.

Водночас, правосуддя в юридичній науці визначають як форму державної діяльності, яка полягає в розгляді та вирішенні судом віднесених до його компетенції справ — про кримінальні злочини, цивільні спори тощо². Тоді як діяльність судів з розгляду скарг на дії, бездіяльність або рішення суб'єктів кримінального процесу, власне, навряд чи є правосуддям у класичному розумінні, оскільки в межах такого провадження суд не розглядає справу, яку віднесено до його компетенції, по суті, а лише вирішує питання щодо відповідності закону тієї чи іншої дії, того чи іншого рішення, які самі по собі є лише складовою кримінального провадження. Однак, на нашу думку, їх розгляд також є правосуддям.

¹ Сапельнікова Ю. О. Теоретичні питання судового контролю за оперативно-розшуковою діяльністю / Ю. О. Сапельнікова // Адвокат. — 2010. — № 11. — С. 22—27.

² Строгович М. С. Демократичні основи радянського соціалістичного правосуддя / М. С. Строгович. — М., 1965. — С. 124.

Найбільш вдалим видається визначення судового контролю, сформульоване В. Горшеневим та І. Шаховим: «Судовий контроль є однією з форм контролю державного, який дістає вияв у безпосередній перевірці законності й обґрунтованості індивідуальних правових актів і дій посадових осіб органів управління, яка може мати супутній характер, якщо при розгляді судом адміністративних справ виявляються факти порушення законності у сфері державного управління»¹. Слід також зазначити, що фактично контрольні функції виконують також і суди апеляційної та касаційної інстанцій при перевірці вироків і постанов (ухвал) нижчих судів, однак такі перевірки — це стадії судового розгляду справи, а отже, реалізації механізму правосуддя.

Отже, не погоджуючись з тим, що судовий контроль не є правосуддям, необхідно, у свою чергу, погодитись і з тим, що окремо від правосуддя функція судового контролю не є конституційною. Тому висновок М. Рубашенка, що контрольні функції суду, хоч і існують, але фактично не набули легального визначення, якоюсь мірою видається обґрунтованим². Оскільки на сьогодні відсутні легальне визначення судового контролю, єдина точка зору науковців на правову природу та сутність цієї діяльності суду, його можна розглядати як складову судочинства. Крім того намагання від'єднати правосуддя від судового контролю є марним — не може бути судового контролю без правосуддя. Не має суд повноважень здійснювати будь-які контрольні функції за межами правосуддя³. Водночас, слід зазначити, що суди мають інші повноваження щодо забезпечення їх діяльності, у тому числі й належного здійснення правосуддя, але ці повноваження є управлінськими і не належать до функцій судової влади, яка за своєю природою повинна здійснювати лише правосуддя. Адже суд з власної ініціативи не може здійснювати будь-який контроль чи нагляд. Суд може перевіряти правомірність діяльності суб'єктів спірних правовідносин лише після звернення до суду з відповідною скаргою, заявою, позовною заявою, конституційним поданням або зверненням, направленням кримінальної чи адміністративної справи, розглядаючи які суд включає свої владні важелі контролю з метою встановити істину у справі та прийняти справедливе рішення. Лише ухваленням судового рішення у справі, яке є результатом судового контролю, суд може впливати на відповідні правовідносини. Отже, суд може вчиняти судовий контроль лише через здійснення правосуддя — при розгляді адміністративних, цивільних, кримінальних та інших справ,

¹ Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. — М. : Юрид. лит., 1987. — С. 150.

² Рубашенко М. А. Судовий контроль на досудових стадіях провадження по кримінальній справі / М. А. Рубашенко // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. — 2011. — Спец. вип. № 5. — С. 343.

³ Смокович М. І. Судова влада: місце в суспільстві та судовий контроль / М. І. Смокович // Юридика Україна. — 2012. — № 10. — С. 99—107.

оскільки в інший спосіб судова влада позбавлена можливості контролювати правомірність діяльності суб'єктів відповідних правовідносин.

Не можна не погодитись з висловлюваною в юридичній літературі думкою, відповідно до якої нормальне функціонування в державі загальних і спеціалізованих судів неможливе без чіткого визначення їх компетенції в законі¹. У даному контексті наводимо правову позицію Європейського суду з прав людини: «Суд характеризується в матеріальному сенсі своєю юрисдикційною роллю: вирішувати на підставі норм права і по завершенні організованого процесу основне питання, що входить до його компетенції»². Певне правовідношення має бути віднесено до юрисдикції лише одного суду. Порушення цього правила може спричинити практику, за якої жоден із судів не приймає відповідний спір до свого розгляду або коли такий спір приймають до розгляду одночасно декілька судів. За таких умов можливості особи захистити своє право значно звужаються³.

Уже усталеною є думка, що родове поняття «компетенція» для судів доцільно характеризувати через поняття «юрисдикція» — як сукупність повноважень органів судової влади. Цей термін етимологічно пов'язаний із судовою владою, адже юрисдикція в перекладі з латинського «*jurisdictio*» означає судочинство, відправлення правосуддя⁴.

У юриспруденції термін «юрисдикція» вживається двояко. У широкому розумінні як поняття, рівнозначне компетенції, обсягу повноважень будь-якого органу, а інколи під юрисдикцією мають на увазі саму систему відповідних органів. У вузькому розумінні юрисдикція — це: правомочність творити суд, вирішувати правові питання; коло повноважень судового чи адміністративного органу щодо правової оцінки конкретних фактів, у тому числі з розв'язання спорів і застосування перед-

¹ Битяк Ю. П. Законодавчі засади розмежування компетенції судів загальної юрисдикції / Ю. П. Битяк, Н. Б. Писаренко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — С. 78.

² Сальвіа Микеле де. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящиеся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. / Микеле де Сальвіа. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2004.

³ Пасенюк О. Підходи до удосконалення законодавства та практики у сфері розмежування видів судової юрисдикції / О. Пасенюк // Вісник Вишого адміністративного суду України. — 2009. — № 3. — С. 3.

⁴ Овчаренко О. М. Юрисдикція судів в аспекті забезпечення доступу особи до суду / О. М. Овчаренко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 року) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — С. 290.

бачених законом санкцій; сукупність правомочностей відповідних державних органів вирішувати правові спори і спори про правопорушення, тобто оцінювати правові дії особи чи іншого суб'єкта права з точки зору правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників. Юрисдикція, таким чином, не просто правомочність, а правомочність щодо вирішення правового спору¹. Однак, на наш погляд, розв'язання правового спору закінчується не лише встановленням особи, яка діє протиправно, а й відновленням порушених прав іншої особи, на що суд також повинен мати повноваження².

Судова юрисдикція нерозривно пов'язана з поняттям «судова компетенція» — сукупність юридично встановлених повноважень (владних прав і обов'язків) певного судового органу, в тому числі спеціалізованого суду, щодо визначеного законом кола питань, які підлягають вирішенню. Обсяг цієї компетенції обумовлюється здійсненням державної влади в окремих сферах суспільного життя судовими органами залежно від їх спеціалізації та за територіальним масштабом діяльності кожної ланки судової системи. Предметна компетенція системи судових органів отримала конституційне закріплення у статтях 124, 125 Конституції України та в інших законодавчих актах, що не тільки встановлюють конкретні повноваження судів за їх предметною компетенцією в тих чи інших галузях права, а й визначають функціональні повноваження (відповідні права й обов'язки) судів у сфері правосуддя.

Таким чином, можна дійти висновку, що судова юрисдикція є комплексним поняттям і визначає компетенцію судів у різних вимірах: предмета судового розгляду та предмета судової діяльності, інстанційної побудови судової системи та її територіальності. Предметна юрисдикція характеризує обсяг повноважень судових органів щодо відповідних правових об'єктів судового захисту, функціональна юрисдикція — стосовно видів діяльності, тобто інстанційності, а територіальна юрисдикція охоплює повноваження, визначені певною територією діяльності органів судової влади (судовим округом)³.

¹ Радченко П. І. Судова юрисдикція як міждисциплінарна наукова проблема / П. І. Радченко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 року) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — С. 75.

² Смокович М. І. Компетенція адміністративних судів під час розгляду виборчих спорів / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 4. — С. 37—42.

³ Радченко П. І. Судова юрисдикція як міждисциплінарна наукова проблема / П. І. Радченко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 року) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — С. 75.

Необхідно виокремити з юрисдикції та компетенції адміністративних судів, які є загальними поняттями, повноваження цих судів, якими вони наділені при розгляді та розв'язанні адміністративного спору. Такими повноваженнями є визначені процесуальним законодавством механізми, засоби та способи, які застосовує адміністративний суд для встановлення обставин у справі та розв'язання спору. Такі повноваження визначені, зокрема, ст. 162 КАС України, згідно з якою у разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про: 1) визнання протиправними рішень суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення; 2) зобов'язання відповідача вчинити певні дії; 3) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій; 4) стягнення з відповідача коштів; 5) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; 6) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 7) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України; 8) визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень. Водночас, абз. 2 ч. 2 цієї статті встановлено, що суд може прийняти іншу постанову, яка б гарантувала дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Вибори є одним з основних інструментів контролю народу України за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування та державних діячів. Тому виборам українська спільнота приділяє неабияку увагу.

Трьома основними проблемами у виборчому законодавстві є: визначення виборчих систем; формування виборчих комісій; проведення підрахунку голосів.

На нашу думку, не менш важливою проблемою у виборчому законодавстві та виборчому процесі є чітка регламентація процедури розв'язання виборчих спорів у судах, зокрема в адміністративному судочинстві, оскільки захистити виборчі права та результати виборів або викрити їх неправдивість можливо лише в суді.

Адміністративне судочинство започатковано 1 вересня 2005 року в зв'язку з набранням чинності КАС України, прийнятим 6 липня 2005 року. З цього часу на плечі адміністративних судів лягли весь тягар і негаразди виборчого законодавства при здійсненні судового контролю за виборами 2006 року, виборами народних депутатів України у вересні 2007 року, виборами Київського міського голови та депутатів до Київської міської ради 2008 року, за початком виборчого процесу виборів народних депутатів, які були заплановані на грудень 2008 року, за виборами Президента України 2010 року, виборчий процес щодо яких роз-

почався у 2009 році, виборами депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, які відбулися у 2010 році. Протягом цих років по всій Україні відбувалися виборчі процеси повторних, позачергових виборів. Отже, весь час країна перебувала у виборчих процесах, і адміністративні суди були задіяні у розв'язанні конфліктів, які виникали у ході цих процесів. Тобто з моменту започаткування адміністративного судочинства воно майже безперервно займається розв'язанням виборчих спорів.

Вищий адміністративний суд України проводить відповідну підготовчу роботу і вживає всіх заходів для належної підготовки судів, суддів до розгляду виборчих справ. Усе робилося для того, щоб незалежно від ситуації в країні суди могли в будь-яку хвилину виконати свою місію — забезпечити судовий контроль щодо розв'язання політичної проблеми, якщо цього захочуть суб'єкти цих правовідносин і, відповідно, звернуться до суду за допомогою у розв'язанні спору.

Пленумом Вищого адміністративного суду України 2 квітня 2007 року прийнято постанову «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду виборчих спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму»¹, яка є першою постановою цього Пленуму та стала своєрідним чинником єдності судової процесуальної практики розгляду виборчих спорів. Зокрема, пунктами 3 та 4 цієї постанови надано роз'яснення щодо правильного визначення юрисдикції (компетенції) адміністративними судами.

Пленум роз'яснив, що для визначення, чи стосується спір правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, судам треба керуватися тим, хто є позивачем у справі (суб'єкт виборчого процесу, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму) та хто є відповідачем у справі, оскільки не кожна особа може бути стороною у такому спорі.

Загальне право на подання позову в спорі, пов'язаному з виборчим процесом чи процесом референдуму, належить суб'єктам виборчого процесу, а також ініціативній групі референдуму, іншим суб'єктам ініціювання референдуму, як це передбачено ч. 1 ст. 172 КАС України. Ця норма є бланкетною, вона відсилає до нормативно-правових актів, якими регулюється виборчий процес чи процес референдуму та які визначають коло суб'єктів виборчого процесу чи процесу референдуму.

Відповідно до ч. 2 ст. 172 КАС України виборці мають таке право лише в разі порушення їхніх виборчих прав чи інтересів у цих процесах особисто, крім випадків, визначених ст. 173 цього Кодексу, за якою виборець може звернутися до суду про включення або виключення зі списку виборців не лише себе особисто, а й інших осіб.

¹ Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2007. — № 1.

Такими роз'ясненнями Пленум Вищого адміністративного суду України фактично встановив повноваження адміністративних судів на розгляд виборчих спорів, які визначаються за суб'єктним складом.

Судова практика настільки динамічно розвивалась, що навіть без змін до законодавства з цього ж приводу Пленум ВАСУ в п. 3.3 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 дав таке роз'яснення: «Визначальним для визначення виборчого спору, який повинен вирішуватися за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, є предмет спору щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом та які виникли в межах виборчого процесу». Тобто, якщо спір за своїм характером є виборчим, то суб'єкти таких правовідносин мають право на його розв'язання судом за указаними особливостями. Така судова практика є еволюційною та спрямована на покращення забезпечення права на судовий захист громадян.

Однак необхідно відзначити, що на кожній стадії як виборчого, так і судового процесів розгляду спорів, які впливають із виборчого процесу, у судів виникали проблеми із застосуванням матеріального та процесуального права, у тому числі й стосовно визначення компетенції щодо обрання способу відновлення права, порушеного під час виборчого процесу.

Відповідно до ч. 1 ст. 177 КАС України суд, установивши порушення законодавства про вибори чи референдум, визначає у рішенні спосіб захисту порушених прав та інтересів, а також порядок усунення всіх наслідків цих порушень відповідно до закону або приймає інше передбачене законом рішення.

Аналіз і синтез зазначених процесуальних норм свідчить, що повноваження адміністративних судів щодо розв'язання виборчого спору обмежені виборчим законом, оскільки суд може обрати лише передбачений цим законом спосіб відновлення порушених прав та інтересів, який, виходячи із судової практики, не завжди забезпечує відновлюваність прав та інтересів суб'єктів виборчого процесу¹.

Таке становище не узгоджується з природою правосуддя, оскільки одним з основних призначень останнього є погашення конфлікту, а не його консервація, тим більше — роздмухування.

Тому, на нашу думку, адміністративні суди при розгляді виборчих спорів не повинні бути обмежені у своїй компетенції щодо розв'язання спору, оскільки основною складовою такого розв'язання є не тільки перевірка та встановлення обставин порушення виборчого права, за захистом якого особа звернулася до суду, а й відновлення цього права, тобто приведення у законне русло спірних правовідносин, в яких особа зможе реалізувати захищене судом право. Якщо ж суд позбавле-

¹ Смокович М. І. Компетенція адміністративних судів під час розгляду виборчих спорів / М. І. Смокович // Юридика України. — 2012. — № 4. — С. 37—42.

ний такої можливості, то втрачається сенс судового захисту у виборчому процесі.

Яскравим прикладом судового захисту пасивного виборчого права на президентських виборах 1999 року є те, що з п'ятнадцяти кандидатів на посаду Президента України 9 зареєстровані постановою ЦВК як такі, що зібрали не менше 1 млн підписів, а 6 — постановою ЦВК за рішеннями Верховного Суду України¹. Таку судову практику необхідно успадковувати та впроваджувати в законодавство, а не обминати та забувати її.

Відповідно до ч. 7 ст. 113 Закону про вибори народних депутатів у разі визнання судом рішення відповідної виборчої комісії протиправним, у тому числі з питання визнання голосування на виборчій дільниці недійсним, встановлення підсумків голосування, результатів виборів депутатів, рішення з цього питання приймає виборча комісія, рішення якої було визнано протиправним, або виборча комісія вищого рівня на підставі рішення суду. При цьому, якщо рішення не було визнано недійсним з формальних підстав, виборча комісія не може прийняти рішення, яке по суті повторює рішення, визнане судом протиправним.

Аналіз цієї норми розкриває компетенцію адміністративних судів щодо розгляду виборчих спорів.

По-перше, суд може визнати протиправним будь-яке рішення виборчої комісії.

По-друге, суд може визнати протиправною діяльність виборчої комісії щодо визнання голосування на виборчій дільниці недійсним.

По-третє, суд може визнати протиправною діяльність комісії з питань встановлення підсумків голосування.

По-четверте, суд може визнати протиправною діяльність виборчої комісії з питань встановлення результатів виборів депутатів.

Разом з тим, цією ж нормою суди позбавлено компетенції на обрання способу судового захисту, спрямованого на відновлення порушеного права. У нормі вказано, що рішення з цього питання приймає виборча комісія, рішення якої визнано протиправним, або виборча комісія вищого рівня — на підставі рішення суду. Тобто, в буквальному розумінні цієї норми суд лише констатує факт порушення. Виправленням порушення і приведенням відносин у правове русло займається виборча комісія. Взагалі, на наш погляд, є парадоксальним правове явище, за яким, якщо рішення не було визнане недійсним з формальних підстав, виборча комісія не може прийняти рішення, яке, по суті, повторює рішення, визнане судом протиправним. Таким чином, виборчі комісії, які мають

¹ Карпачова Н. И. Состояние соблюдения и защиты прав и свобод человека в Украине : первый ежегодный доклад Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека / Н. И. Карпачова ; пер. с укр. — Х. : Консум, 2002. — С. 248—249.

діяти відповідно до законодавства, наділяються дискреційними повноваженнями, зокрема визначають, чи з формальних підстав їх рішення визнано недійсним і, якщо так, то можуть прийняти таке ж саме рішення. Вважаємо, що таким правовим врегулюванням нівелюється судовий захист виборчих прав громадян України.

Водночас, в інших виборчих процесах компетенція адміністративних судів під час розгляду виборчих спорів врегульовується дещо по-іншому.

Зокрема, ст. 98 Закону про вибори Президента України регламентовано питання стосовно рішення за результатом розгляду скарги. Відповідно до ч. 1 її ст. 98 суб'єкт розгляду скарги, встановивши, що рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта оскарження не відповідають законодавству про вибори Президента України, задовольняє скаргу, скасовує рішення повністю або частково, визнає дії чи бездіяльність неправомірними, зобов'язує суб'єкта оскарження задовольнити вимоги заявника або іншим шляхом поновити порушені виборчі права та законні інтереси суб'єкта виборчого процесу чи зобов'язує суб'єкта оскарження та (або) інший орган, партію (блок), засіб масової інформації, посадову чи службову особу здійснити передбачені законодавством, що регулює організацію та порядок проведення виборів Президента України, дії, які впливають із факту скасування рішення, визнання оскаржених дій або бездіяльності неправомірними.

Аналіз і синтез цієї норми дає підстави для висновку, що компетенція адміністративного суду стосовно розв'язання виборчого конфлікту безмежна. Законодавець не тільки наділив суди повноваженнями зобов'язати суб'єкта оскарження задовольнити вимоги заявника, а й вказав, що суд може іншим шляхом поновити порушені права. Тобто суд на свій розсуд має повноваження обрати будь-який спосіб захисту виборчих прав, аби цей спосіб відновлював порушені права суб'єктів виборчого процесу.

Саме цією нормою керувалася Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України при розгляді виборчої справи за скаргою довіреної особи кандидата на пост Президента України В. А. Юшенка в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі по виборах Президента України, М. Д. Катеринчука, на бездіяльність Центральної виборчої комісії, на дії із встановлення результатів повторного голосування на виборах Президента України 24 листопада 2004 року та на рішення про оголошення Президентом України В. Ф. Януковича, яку рішенням від 3 грудня 2004 року було задоволено, визнано діяльність ЦВК протиправною та зобов'язано її призначити повторне голосування по виборах Президента України.

У зазначеному рішенні Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України констатувала: «Визначаючи спосіб поновлення порушених прав та законних інтересів суб'єктів виборчого процесу, суд виходить з того, що відповідно до статті 98 Закону України «Про вибори

Президента України» суб'єкт розгляду скарги, встановивши, що рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта оскарження не відповідають законодавству про вибори Президента України, задовольняє скаргу, скасовує рішення повністю або частково, визнає дії чи бездіяльність неправомірними, зобов'язує суб'єкта оскарження задовольнити вимоги заявника або іншим шляхом поновити порушені права та законні інтереси суб'єкта виборчого процесу.

Запропонований заявником спосіб захисту порушених прав шляхом визнання обраним Президентом України кандидата, який за підсумками голосування 31 жовтня 2004 року набрав найбільшу кількість голосів виборців, не може бути застосований, оскільки відповідно до частини 3 статті 84 Закону України «Про вибори Президента України» обраним у день виборів Президентом України вважається кандидат, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, а жоден з кандидатів не набрав такої кількості голосів.

Враховуючи неможливість достовірно встановити результати дійсного волевиявлення виборців у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі шляхом повторного встановлення підсумків повторного голосування та враховуючи, що проведене 21 листопада 2004 року повторне голосування не змінило статусу кандидатів, які за підсумками голосування у день виборів 31 жовтня 2004 року одержали найбільшу кількість голосів виборців, суд вважає за необхідне поновити права суб'єктів виборчого процесу шляхом проведення повторного голосування за правилами, визначеними статтею 85 Закону України «Про вибори Президента України»¹.

Загальновідомо, що указане рішення суду було виконано шляхом проведення повторного голосування. Слід вказати, що узаконена компетенція суду стосовно обрання способу відновлення порушених прав суб'єктів виборчих процесів на виборах Президента України є безмежною — таке правове врегулювання відповідає практиці Європейського суду з прав людини та міжнародним стандартам, оскільки способи захисту не можуть бути обмеженими. Водночас, таке врегулювання свідчить про неуніфікованість узаконеної компетенції адміністративних судів стосовно обрання способу захисту порушених виборчих прав суб'єктів виборчого процесу, наприклад, на виборах народних депутатів.

Поряд із цим, у законодавчій практиці виникають питання не тільки про повноваження адміністративного суду щодо обрання способу для відновлення порушеного права у виборчому спорі, а і щодо компетенції адміністративних судів на перевірку правомірності окремих рішень, актів,

¹ Збірник рішень судів за результатами розгляду скарг та заяв суб'єктів виборчого процесу на виборах Президента України 2004 року / редкол. : Я. В. Давидович (гол.), М. І. Мельник (заступ. гол.), М. І. Ставнійчук та ін. — К. : Атіка, 2005. — С. 516—518.

дій та бездіяльності, якими порушено права, за захистом яких суб'єкт виборчого процесу звертається до суду.

Нагадаємо, що Законом України від 21 серпня 2009 року № 1616-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» ч. 1 ст. 109 КАС України було доповнено п. 4: «4) подана заява щодо протоколу територіальних (окружних) виборчих комісій щодо встановлення підсумків голосування у межах територіального виборчого округу під час проведення виборів Президента України, народних депутатів України, а також протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці», який у контексті цієї статті встановлював, що адміністративний суд повинен відмовити у відкритті провадження за такою позовною заявою. Аналогічні зміни було внесено цим Законом до ч. 4 ст. 172 КАС України, зокрема, останнє речення цієї частини було викладено в такій редакції: «Протоколи територіальних (окружних) виборчих комісій щодо встановлення підсумків голосування у межах територіального виборчого округу під час проведення виборів Президента України, народних депутатів України, а також протоколи про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці оскарженню в судовому порядку не підлягають».

Однак Конституційний Суд України дійшов висновку, що внесені зміни не відповідають статтям 55, 124 Конституції України (є неконституційними). Згідно з ч. 2 ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, а відтак, і на правовідносини, які мали місце в процесі складання протоколів щодо встановлення підсумків голосування у межах територіального виборчого округу під час проведення виборів Президента України, а також протоколів про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці¹.

Виходячи з положень Конституції України та висновків Конституційного Суду України, викладених у цьому рішенні адміністративний суд не може відмовити у правосудді, у доступності до нього, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їхні права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав і свобод.

Законодавче врегулювання способів відновлення порушеного права, як це визначено ч. 1 ст. 177 КАС України, згідно з якою суд, установивши порушення законодавства про вибори чи референдум, визначає у рішенні спосіб захисту порушених прав та інтересів, а також порядок усунення всіх наслідків цих порушень відповідно до закону або приймає інше, передбачене законом, рішення, є обмеженням доступу до належ-

¹ Рішення КСУ від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 (справа № 1-50/2009 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України) // Офіційний вісник України. — 2009. — № 82 (02.11.2009). — Ст. 2793.

ного судового захисту. Установлення способів захисту порушених прав та інтересів законом або прийняття іншого, передбаченого законом, рішення, на наш погляд, є порушенням права на відновлення порушених прав суб'єктів виборчого процесу. У даному контексті вдалим є законодавче положення, яке міститься в абз. 2 ст. 162 КАС України, яким встановлено, що суд може прийняти іншу постанову, яка гарантуватиме дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Хоча Конституційний Суд України відмовився дати офіційне тлумачення словосполучення «прийняти іншу постанову», однак ми тлумачимо його як прийняття адміністративним судом постанови, що визначає будь-який спосіб захисту прав, свобод та інтересів людини за умови, що цей спосіб відновлює порушене право особи. Такі повноваження щодо обрання способу відновлення порушених прав повинні мати адміністративні суди і при розгляді виборчих спорів, що, відповідно, є однією з конституційних гарантій у реалізації громадянами України виборчих прав, тобто прав на побудову демократичного суспільства в нашій державі¹.

У судовій практиці виникають проблеми стосовно забезпечення позову у виборчому спорі, що також свідчить про неналежне правове врегулювання компетенції адміністративних судів при розгляді виборчих спорів. Ця проблема спочатку була вирішена Пленумом ВАС України у п. 15 постанови від 2 квітня 2007 року № 2: «За положеннями статті 117 КАС України суд за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, зокрема, може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються, або заборонити вчиняти певні дії».

Однак судам під час розгляду виборчих спорів та спорів у процесі референдуму слід мати на увазі, що з метою забезпечення позову суди не можуть зупиняти дію рішень чи забороняти вчиняти дії виборчим комісіям чи комісіям з референдуму, в результаті чого буде зупинено виборчий процес чи процес референдуму, крім заборони оприлюднювати результати виборів у випадку їх оскарження².

У Російській Федерації при розгляді і вирішенні справ про захист виборчих прав громадян у період виборчої кампанії до дня опублікування результатів виборів заходами по забезпеченню заяв у будь-якому випадку не можуть бути:

1) накладення арешту на виборчі бюлетені, списки виборців, інші виборчі документи або їх вилучення;

¹ Смокович М. І. Компетенція адміністративних судів під час розгляду виборчих спорів / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 4. — С. 37—42.

² Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2007. — № 1.

2) заборона виборчим комісіям здійснювати установлені законом дії по підготовці і проведенню виборів¹.

Тобто право на забезпечення позову у виборчих спорах не є абсолютним, заява з цього приводу не завжди підлягає задоволенню. Запобіжний захід має бути адекватним, доцільним і пропорційним меті застосування. Конституційний Суд України у рішенні від 16 червня 2011 року № 5-рп/2011 зазначив, що регулювання підстав та порядку забезпечення позову здійснюється в інтересах не лише позивача, а й інших осіб — учасників провадження, суспільства, держави в цілому з дотриманням критеріїв домірності (пропорційності)².

Законом № 1616-VI від 21 серпня 2009 року ст. 117 КАС України була доповнена ч. 6 такого змісту: «Повноваження суду, встановлені цією статтею, не можуть бути застосовані судами щодо спорів, які стосуються призначення, підготовки і проведення виборів». Цю зміну визнано неконституційною Рішенням Конституційного Суду № 26-рп/2009 від 19 жовтня 2009 року. Зазначене Конституційний Суд України мотивував тим, що заборона суду здійснювати забезпечення позову у спорах, які стосуються призначення, підготовки і проведення виборів, звузили зміст права громадян на судовий захист, що не відповідає ч. 3 ст. 22 Конституції України. Нemoжливiсть поновлення у виборчих правах через швидкоплинність виборчого процесу без заходів забезпечення позову позбавляє будь-якого сенсу звернення до суду з цих питань. Тому принцип верховенства права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність³.

Пленум ВАСУ, враховуючи висновки Конституційного Суду України, у п. 15 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 роз'яснив: «Рішенням

¹ Избирательное право Российской Федерации : учеб. для магистров / под ред. И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2014. — С. 394.

² Рішення КСУ від 16 червня 2011 року № 5-рп/2011 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про Вищу раду юстиції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=143166>.

³ Рішення КСУ від 19 жовтня 2009 року у справі № 26-рп/2009 за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України) // Офіційний вісник України. — 2009. — № 82 (02.11.2009). — Ст. 2793.

Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 визнано неконституційною частину шосту статті 117 КАС України, з якої випливало, що суди не можуть уживати заходів забезпечення позову щодо спорів, які стосуються призначення, підготовки і проведення виборів. У зв'язку з цим суди не можуть застосовувати приписи цієї норми, оскільки вона втратила чинність (ч. 2 ст. 152 Конституції України).

Отже, суд у виборчій справі за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову (ч. 1 ст. 117 КАС України), зокрема, може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються, або заборонити вчиняти певні дії.

Таке забезпечення позову у виборчій справі може здійснюватися, якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень (ч. 1 ст. 117 КАС України).

Водночас, необхідно мати на увазі, що з метою забезпечення позову у виборчій справі суди не можуть зупиняти дію рішень чи забороняти вчиняти дії виборчим комісіям, у результаті чого буде зупинено виборчий процес, крім заборони оприлюднювати результати виборів у разі їх оскарження».

Аналіз і синтез зазначених процесуальних норм свідчить, що повноваження адміністративних судів стосовно вирішення виборчого спору обмежено виборчим законом, оскільки суд може обрати у такій справі лише визначений цим законом спосіб відновлення порушених прав та інтересів, який, за судовою практикою, не завжди забезпечує відновлення прав та інтересів суб'єктів виборчого процесу. Законодавче врегулювання обрання судами способів захисту виборчих прав громадян не є уніфікованим, воно залежить від виду виборів. При розв'язанні виборчих та й, узагалі, будь-яких спорів суди повинні керуватися принципом верховенства права, за яким визначальним у судовому захисті є відновлення порушеного права, а тому, керуючись ст. 8 КАС України, адміністративні суди, незважаючи на обмеження та заборони, встановлені виборчим законодавством, мають повноваження обрати будь-який спосіб для захисту виборчих прав громадян України, аби цей спосіб відновлював порушені права суб'єктів виборчого процесу.

Не менш проблематичним для належного та ефективного судового захисту виборчих прав суб'єктів виборчого процесу є виконання судових рішень у таких спорах.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Н. І. Карпачова відзначала, що в Україні ще не встановлено надійного ефективного судового захисту порушених виборчих прав шляхом оперативного виконання судових рішень. Як приклад наводить невиконання Національною телекомпанією України рішення Верховного Суду України від 25 жовтня 1999 року про надання кандидату в Президенти України Олександру Базиліюку ефірного часу на телевізійному каналі УТ-1. Як зазначалось у судовому рішенні, воно підлягало негайному виконанню. Про цей факт Уповноважений по правам людини оперативно інформувала Генерального прокурора і Міністра юстиції України. Незважаючи на це рішення Верховного Суду України було проігноровано¹.

У справі за позовом Супрун Л. П. до Центральної виборчої комісії про визнання протиправною бездіяльності, зобов'язання прийняти рішення та вчинити дії суд визнав протиправною бездіяльність ЦВК щодо нерозгляду в межах строків, встановлених законодавством, звернення Грузії про реєстрацію офіційних спостерігачів від іноземної держави на виборах Президента України 17 січня 2010 року і неприйняття з цього питання відповідної постанови і зобов'язав ЦВК на своєму найближчому засіданні розглянути звернення Грузії про таку реєстрацію і прийняти відповідну постанову². Зазначене рішення в частині прийняття постанови з цього питання Центральною виборчою комісією не було виконано.

Вищенаведене свідчить, що в практиці виборчих процесів стадія виконання судових рішень не завжди забезпечена функціонально, оскільки мають місце випадки невиконання судових рішень суб'єктами виборчого процесу. З метою усунення такого явища Пленум ВАСУ у п. 17 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 роз'яснив: «Судовим рішенням щодо розгляду виборчого спору суд може встановити строк для подання суб'єктом владних повноважень, не на користь якого ухвалено судове рішення, звіту про виконання постанови суду (абз. 7 п. 4 ч. 1 ст. 163, ч. 1 ст. 267 КАС України).

У разі необхідності спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені в самому судовому рішенні. Так само на відповідних суб'єктів владних повноважень можуть бути покладені обов'язки щодо забезпечення виконання рішення (ч. 1 ст. 257 КАС України)». Наведене методичне роз'яснення є одним із способів доведення до відома суддів можливості використання окреслених механізмів впливу на виконання судових рішень, у тому числі і при розгляді та вирішенні виборчих спорів.

¹ Карпачова Н. И. Состояние соблюдения и защиты прав и свобод человека в Украине : Первый ежегодный доклад Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека / Н. И. Карпачова ; пер. с укр. — Х. : Консум, 2002. — С. 258—259.

² Ухвала ВАСУ від 16 січня 2010 року (справа № А-21/10) // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 8030256.

Виконання рішень судів у виборчих спорах не має особливостей, тому такі рішення виконуються в загальному порядку, визначеному Законом України «Про виконавче провадження». Водночас, таке правове врегулювання є недоліком, оскільки стадія виконання судового рішення є стадією судового розгляду виборчої справи і невиконання судового рішення в останній повністю нівелює гарантоване право на судовий захист виборчих прав громадян України. Тому, на наше переконання, необхідно законодавчо встановити особливості виконання рішень у виборчих спорах, особливо стосовно строків відкриття виконавчого провадження, строків виконання такого рішення суду, особливу відповідальність за його невиконання тощо.

5.5. Особливості перегляду судових рішень у виборчих справах в апеляційному порядку

Стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року не зобов'язує держав-учасниць Конвенції створювати апеляційні чи касаційні суди. Однак там, де такі суди існують, необхідно дотримуватись гарантій, визначених у ст. 6 цієї Конвенції¹.

Реалізацією права особи на судовий захист є можливість оскарження судових рішень у судах апеляційної чи касаційної інстанцій. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку гарантує відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів людини і громадянина².

Однією з основних засад судочинства в Україні, конституційних гарантій прав людини є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення, крім випадків, встановлених законом. Конституцією України кожній людині гарантовано право звернутись до суду для захисту своїх конституційних прав і свобод. Реалізація права на судовий захист здійснюється, зокрема, шляхом оскарження судових рішень у судах апеляційної інстанції, оскільки перегляд таких рішень в апеляційному порядку гарантує відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів людини і громадянина³.

Статтею 14 Закону України від 7 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» учасники судового процесу та інші особи у випадках і порядку, встановлених процесуальним законом, мають право

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ua-info.biz/legal/basect/ua-dmwuwt.htm>.

² Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Єзеров, Д. С. Терлецький. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — С. 330.

³ Логінов О. А. Цивільний процес України : навч. посіб. / О. А. Логінов, О. О. Штефан. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — С. 234.

на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення, а також на перегляд справи Верховним Судом України¹. Ці положення конкретизовані в КАС України; відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 7 цього Кодексу припис щодо забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом, є принципом здійснення правосуддя в адміністративних судах.

Апеляційне провадження є важливою процесуальною гарантією захисту прав і охоронюваних законом інтересів осіб, які брали участь у розгляді справи — фізичних і юридичних осіб, а також держави². Відповідно до ст. 185 КАС України право на апеляційне оскарження мають також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки.

Апеляція (від лат. *appellatio* — звернення) — одна з форм оскарження судового вироку. В Росії апеляція була введена судовою реформою 1864 року. В радянському праві апеляція як форма оскарження не застосовувалась. Декретом про суд № 1 від 24 листопада 1917 року (і виданим у його розвиток Декретом № 2 про суд від 30 листопада 1918 року) встановлена касаційна форма оскарження, оскільки існування апеляційного суду послаблювало діяльність суду першої інстанції, ускладнювало і затягувало процес³. Тобто пріоритет і вагомість у розв'язанні конфліктів надавались суду першої інстанції. Апеляція вважалась ускладненням розгляду справи, а не правом сторони на оскарження та перегляд судового рішення.

Апеляційні суди в незалежній Україні були утворені в результаті так званої малої судової реформи — внесення змін до процесуальних кодексів, якими (змінами) було встановлено право на подання апеляційних скарг на рішення судів першої інстанції. Законом України від 21 червня 2001 року № 2540-ІІІ «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України»⁴ були внесені зміни до Цивільного процесуального кодексу України 1963 року, якими повністю змінена система оскарження судових рішень. Були передбачені апеляційне оскарження і перегляд судових рішень та касаційне оскарження й перегляд судових рішень.

Стосовно розгляду виборчих спорів, то справи щодо них розглядалися у порядку, встановленому залежно від виду виборів відповідними главами Цивільного процесуального кодексу. Рішення судів, прийняті за результатами розгляду виборчих спорів, оскарженню не підлягали.

¹ Офіційний вісник України. — 2010. — № 55/1 (30.07.2010). — Ст. 1900.

² Логінов О. А., Штефан О. О. Знач. праця. — С. 234.

³ Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев ; ред. кол. : М. М. Богуславский, М. И. Козырь, Г. М. Миньковский и др. — М. : Советская Энциклопедия, 1984. — С. 23.

⁴ Офіційний вісник України. — 2001. — № 25 (06.07.2001). — (Специальний пуск). — Ст. 1149.

Відповідно до ст. 243 Цивільного процесуального кодексу рішення суду за скаргою на неправильності в списках виборців було остаточним і набирало законної сили невідкладно після його проголошення. При цьому суд був зобов'язаний негайно видати заявникові копію рішення і одночасно надіслати таку ж копію відповідній дільничній виборчій комісії¹.

З моменту започаткування адміністративного судочинства, в якому розглядаються виборчі спори, інститут апеляції значно розвинувся. Правове поле в цих правовідносинах змінилося і забезпечувалося відповідно до структури адміністративних судів, що зміцнило конституційні гарантії на доступ до суду, на судовий захист, на справедливе вирішення спору, а також на апеляційне оскарження судових рішень тощо.

Кодекс адміністративного судочинства України встановив особливості розгляду виборчих спорів (статті 172—179 КАС України).

Станом на 1 вересня 2005 року (момент започаткування адміністративного судочинства) ст. 177 КАС України (яка встановлює особливості судових рішень за наслідками розгляду справ, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму) було встановлено, що судові рішення за наслідками розгляду судами першої інстанції справ, визначених статтями 172—175 цього Кодексу (за винятком випадків, визначених ч. 4 цієї статті), набирають законної сили після закінчення строку апеляційного оскарження, а в разі їх апеляційного оскарження — з моменту проголошення судового рішення суду апеляційної інстанції. Судові рішення Вищого адміністративного суду України набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені.

Відповідно до ч. 4 ст. 177 КАС України судові рішення, ухвалені за наслідками розгляду судами першої інстанції справ, визначених статтями 172, 174, 175 цього Кодексу, в період від двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування, до шостої години дня голосування, набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені.

Системний аналіз і синтез указаних процесуальних норм дає підстави для висновку, що станом на момент започаткування адміністративного судочинства всі рішення у виборчих справах підлягали апеляційному перегляду, крім тих, які були прийняті у період від двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування, до шостої години дня голосування, та судових рішень Вищого адміністративного суду України.

¹ Смокович М. І. Еволюційний розвиток процесуальних норм щодо судового розв'язання виборчих спорів / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 6. — С. 30—39.

Судова практика розгляду виборчих спорів стосовно встановленої неможливості оскарження судових рішень призвела до певних зловживань цим правовим становищем. З метою його виправлення прийнято Закон України від 10 липня 2010 року № 2487-VI «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»¹. Абзацом «г» пп. 1 п. 3 розділу XIV «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону внесено зміни до ст. 177 Кодексу адміністративного судочинства України:

у ч. 3 слова «(за винятком випадків, визначених частиною четвертою цієї статті)» виключено;

частину четверту виключено;

у ч. 5 слова «не пізніше двадцять четвертої години дня, що передують дню голосування» замінені словами «не пізніше як за чотири години до початку голосування».

У такий спосіб Верховна Рада України визначила, що будь-яке рішення у виборчій справі підлягає оскарженню в апеляційному порядку, крім рішень Вищого адміністративного суду України як суду першої інстанції. В абз. 1 п. 19 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 Пленум ВАСУ роз'яснив: «Судові рішення, ухвалені судами першої інстанції та Київським апеляційним адміністративним судом як судом першої інстанції за наслідками розгляду виборчих справ, визначених статтями 172—175 КАС України, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку». Такими рекомендаційними роз'ясненнями Пленум загострює увагу судів на тому, що забезпечення права на апеляційне оскарження рішень судів у виборчих спорах гарантується, що свідчить про належний судовий захист виборчих прав громадян України.

Розгляд виборчих справ в апеляційному порядку має свої особливості.

Апеляційними судами щодо розгляду виборчих справ та перегляду рішень судів перших інстанцій є апеляційні адміністративні суди, в межах територіальної юрисдикції яких знаходяться місцеві суди, що прийняли оскаржувані рішення. Як виняток Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення Київського апеляційного адміністративного суду як суду першої інстанції (ч. 3 ст. 20 КАС України).

Досліджуючи суб'єктність осіб, які можуть звертатися з апеляційними скаргами на рішення судів першої інстанції у виборчих спорах, необхідно вказати на загальні правила ч. 1 ст. 185 КАС України, згідно з якими постанови суду першої інстанції в апеляційному порядку мають право оскаржити не будь-які заінтересовані особи, а лише сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи

¹ Офіційний вісник України. — 2010. — № 55/1 (30.07.2010). — Ст. 1901.

обов'язки. Тобто в даному разі судовим рішенням особу, яка не брала участі у справі, позбавлено (порушено) її права, порушено її свободу чи інтерес або покладено на неї якийсь обов'язок.

Процедура розгляду виборчих спорів в апеляційному порядку має особливості щодо строків на подання апеляційної скарги. Відповідно до ч. 5 ст. 177 КАС України судові рішення за наслідками розгляду справ, визначених статтями 172—175 цього Кодексу, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у дводенний строк з дня їх проголошення, а судові рішення, ухвалені до дня голосування, — не пізніше як за чотири години до початку голосування. Початком строку оскарження є наступний день за днем проголошення (прийняття) судового рішення. З цього приводу в абз. 6 п. 8 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 Пленум ВАСУ роз'яснив, що на обчислення строків, встановлених статтями 172—177 КАС України, не поширюються правила частин 2—10 ст. 103 цього Кодексу. Строки, встановлені цими статтями, обчислюються календарними днями і годинами та починаються з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок (ч. 1 ст. 103 КАС України).

Особливістю подання апеляційної скарги у виборчому спорі є те, що днем її подання є день надходження до відповідного суду (ч. 5 ст. 179 КАС України). У даному разі під «відповідним судом» треба розуміти суд першої інстанції, який розглядав справу і повинен апеляційну скаргу разом зі справою направити до суду апеляційної інстанції. Тому, вирішуючи питання щодо наявності чи відсутності порушення дводенного строку, встановленого для подання апеляційної скарги, апеляційні суди повинні керуватися датою надходження апеляційної скарги до суду першої інстанції, а не датою її надходження до апеляційного суду.

Особливістю є також закінчення строку на апеляційне оскарження рішень судів у виборчих справах. Строк на апеляційне оскарження судових рішень, ухвалених до дня голосування, закінчується не пізніше як за чотири години до початку голосування (ч. 5 ст. 177 КАС України). Цю норму необхідно розуміти так, що у разі якщо дводенний строк на апеляційне оскарження судового рішення, ухваленого до дня голосування, не закінчився, то він закінчується в день голосування, за чотири години до початку голосування.

При прийнятті апеляційних скарг виникають питання стосовно форми цих скарг, оскільки є випадки направлення апеляційних скарг електронною поштою, факсом тощо. Пленум ВАСУ в абз. 4 п. 23 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 роз'яснив, що згідно з ч. 1 ст. 105, ч. 1 ст. 185 КАС України позовна заява та апеляційна скарга подаються до судів у письмовій формі. Такі документи підлягають обов'язковій реєстрації в автоматизованій системі документообігу суду, яка визначає суддю або колегію суддів для розгляду такої справи (частини 2, 3 ст. 15¹ КАС України). Зазначені правила не застосовуються в разі подання до суду

позовної заяви або апеляційної скарги у виборчій справі не в письмовій формі (електронною поштою тощо).

Наслідком пропуску строку на подання апеляційної скарги є прийняття судом ухвали про залишення її без розгляду. В абз. 3 п. 21 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 Пленум ВАСУ роз'яснив: «Апеляційні скарги, подані після закінчення встановленого дводенного строку на апеляційне оскарження, або, якщо цей строк охоплює день голосування, пізніше ніж за чотири години до початку голосування, ухвалою суду залишаються без розгляду. Ці строки є абсолютними, поновленню не підлягають (ч. 5 ст. 179 КАС України) незалежно від того, коли особа дізналася про ухвалення оскаржуваного рішення суду». Питання про пропуск строку на апеляційне оскарження може вирішуватись суддею-доповідачем на стадії відкриття апеляційного провадження у справі або під час розгляду справи.

Подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції у виборчій справі має свої особливості стосовно сплати судового збору. Це питання не залишилося поза увагою Пленуму Вищого адміністративного суду України, який в пункті 13 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 роз'яснив: «Суд приймає позовну заяву щодо виборчого спору до розгляду незалежно від сплати судового збору. У разі несплати судового збору на момент вирішення справи суд одночасно вирішує питання про стягнення судового збору відповідно до правил розподілу судових витрат, встановлених КАС України.

Отже, за загальним правилом, позивачі у виборчій справі не звільнені від сплати судового збору, однак несплата судового збору не є підставою для залишення позовної заяви без руху. Питання про стягнення судового збору суд вирішує при ухваленні судового рішення.

Такі самі правила треба застосовувати судам при прийнятті заяв про забезпечення позову або доказів, у тому числі апеляційним судам при прийнятті апеляційної скарги та вирішенні справи в апеляційному порядку.

При вирішенні питання про сплату та стягнення судового збору необхідно враховувати положення п. 14 ст. 5 Закону України від 8 липня 2011 року № 3674-VI «Про судовий збір», якою визначено пільги щодо сплати судового збору, в тому числі й за подання позовів про уточнення списку виборців». Зазначене положення спрямовано на забезпечення принципу доступності до суду, тому суд апеляційної інстанції не може залишити апеляційну скаргу без руху через недодання апелянтом до апеляційної скарги документа про сплату судового збору.

Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає апеляційному розгляду справи (ч. 8 ст. 177 КАС України). Однак у такому разі судові засідання проводиться в загальному порядку без фіксації засідання.

Для розгляду виборчих спорів у судах апеляційної інстанції встановлено дводенний строк після закінчення строку апеляційного оскарження. Апеляційна скарга стосовно судового рішення, що було ухвалене до дня голосування, розглядається не пізніше як за дві години до початку голосування (ч. 7 ст. 177 КАС України).

Обчислення строку на апеляційний розгляд справи починається з моменту закінчення строку на апеляційне оскарження. Тобто законодавець не передбачив строку для доставки справи з місцевого до апеляційного суду, який має переглядати рішення першого в апеляційному порядку. Отже, за рахунок доставки строк розгляду справи в апеляційній інстанції скорочується.

У постанові від 1 листопада 2013 року № 15 Пленум ВАСУ роз'яснив, що відповідно до ч. 7 ст. 177 КАС України суд апеляційної інстанції розглядає справу у дводенний строк після закінчення строку на подання апеляційної скарги. Суди першої інстанції повинні враховувати, що правила ст. 188 КАС України щодо строків направлення апеляційних скарг разом зі справою до суду апеляційної інстанції у спорах, пов'язаних з виборчим процесом, не поширюються на направлення виборчої справи до суду апеляційної інстанції. Суд першої інстанції після отримання апеляційної скарги повинен негайно направити її разом зі справою до відповідного суду апеляційної інстанції. Крім того у п. 24 цієї постанови Пленум зазначив, що установлений ч. 7 ст. 177 КАС України дводенний строк на розгляд справи судом апеляційної інстанції є обов'язковим строком, протягом якого суд повинен закінчити розгляд справи з ухваленням судового рішення. Такий самий обов'язок покладається на суди апеляційної інстанції щодо розгляду апеляційної скарги на судові рішення, що було ухвалено до дня голосування, яка розглядається не пізніше ніж за дві години до початку голосування (ч. 7 ст. 177 КАС України) і може бути подана не пізніше ніж за чотири години до початку голосування (ч. 5 ст. 177 КАС України). При цьому в разі коли апеляційна скарга подана в установлені ч. 5 ст. 177 КАС України строки, суд апеляційної інстанції зобов'язаний розглянути справу по суті. Тобто, навіть якщо дводенний строк на розгляд справи в суді апеляційної інстанції закінчився, то суд за межами цього строку повинен розглянути справу та ухвалити судові рішення.

Відповідно до ч. 9 ст. 177 КАС України суд апеляційної інстанції за наслідками розгляду не може повернути справу на новий судовий розгляд. У п. 26 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 Пленум ВАСУ зазначив: «Положення частини дев'ятої статті 177 КАС України щодо неможливості повернення судом апеляційної інстанції за наслідками апеляційного розгляду справи на новий розгляд поширюється на всі випадки скасування апеляційним судом рішення суду першої інстанції, яким вирішено спір по суті, незалежно від підстав скасування».

Суд апеляційної інстанції не може повернути справу до суду першої інстанції після скасування ухвали суду першої інстанції для додаткової перевірки тих питань та підстав, з огляду на які була постановлена скасована ухвала.

У разі ж скасування ухвал суду першої інстанції, які стали перешкодою для відкриття провадження у справі та розгляду справи по суті, апеляційний суд направляє такі справи до суду першої інстанції для відкриття провадження у справі, розгляду по суті або продовження розгляду».

Насамперед треба відмітити, що апеляційний суд не має повноважень на повернення на новий судовий розгляд будь-якої справи, навіть яку розглядає в загальному порядку, визначеному КАС України. Тому наведена процесуальна норма про неможливість повернення справи на новий судовий розгляд, на наш погляд, є зайвою, тобто такою, що дублює загальні положення цього Кодексу.

Пленум у своїй постанові розмежував поняття «направлення на новий розгляд», «направлення для відкриття провадження у справі та розгляду по суті» і «направлення для продовження розгляду». Оскільки два останніх поняття, які позначають повноваження суду апеляційної інстанції, не передбачають повернення справи на новий розгляд, то в разі незаконності ухвал суду першої інстанції апеляційний суд в апеляційному порядку скасовує їх і направляє справу до суду першої інстанції. Враховуючи швидкоплинність виборчого процесу, на наш погляд, необхідно в законодавчому порядку дозволити апеляційним судам розглядати виборчу справу по суті незалежно від того, чи розглянув її по суті суд першої інстанції. Це дозволило б оперативніше вирішувати виборчі спори; на сьогодні їх розгляд затягується, що, у свою чергу, негативно впливає на захист і відновлення виборчих прав суб'єктів виборчого процесу.

Властивість судового рішення як акта правосуддя залежить від набрання ним законної сили¹. Однією з особливостей розгляду виборчих спорів є те, що судові рішення суду апеляційної інстанції є остаточним (ч. 9 ст. 177 КАС України). Рішення суду апеляційної інстанції у виборчих спорах є остаточними (ч. 9 ст. 177 КАС України) та не підлягають оскарженню. Тому рішення судів першої та апеляційної інстанцій щодо спорів, пов'язаних з виборчим процесом, не можуть бути переглянуті в касаційному порядку. Такі ж приписи встановлені ч. 11 ст. 176 КАС України (якою регламентовано особливості провадження у справах, пов'язаних із виборами Президента України), згідно з якою рішення апеляційної інстанції з виборчого спору є остаточним і оскарженню не підлягає. Тобто ці рішення набирають законної сили з моменту проголошення.

¹ Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія / В. С. Стефанюк. — Х. : Консум, 2003. — С. 287.

Оскільки відповідно до ч. 9 ст. 177 КАС України будь-яке рішення суду апеляційної інстанції (судді, суду апеляційної інстанції) у спорі, пов'язаному з виборчим процесом, є остаточним, то ухвали суду апеляційної інстанції (судді суду апеляційної інстанції) про повернення позовних заяв, які не підсудні цьому суду, про залишення апеляційної скарги без руху, про повернення апеляційної скарги та інші рішення суду апеляційної інстанції оскарженню в касаційному порядку не підлягають¹.

При отриманні позовної заяви у спорі, пов'язаному з виборчим процесом, суд апеляційної інстанції, якому справа не підсудна як суду апеляційної інстанції, може повернути її позивачеві лише за інстанційною непідсудністю (п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС України), оскільки повернення позовної заяви з інших підстав, передбачених ч. 3 ст. 108 КАС України, не належить до його компетенції².

Разом з тим, у судовій практиці трапляються випадки, коли виборчий спір суд першої інстанції розглянув за загальними правилами КАС України і на таке рішення подається апеляційна скарга до апеляційного суду. З цього приводу Пленум ВАСУ в пункті 28 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 зазначив: «Судові рішення у спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, розглянутих судами першої інстанції за загальними правилами адміністративного судочинства, повинні переглядатися в апеляційній інстанції з урахуванням особливостей, встановлених для розгляду таких спорів. У такому разі апеляційний суд повинен скасувати рішення суду першої інстанції з ухваленням нового рішення, якщо таке порушення правил розгляду справи потягло ухвалення судом першої інстанції незаконного рішення.

Судові рішення в адміністративних справах щодо правовідносин, не пов'язаних з виборчим процесом, розглянутих судами першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених для розгляду виборчих спорів, повинні переглядатися в апеляційній інстанції за загальними правилами щодо розгляду адміністративних спорів. У такому разі апеляційний суд повинен скасувати рішення суду першої інстанції з ухваленням нового рішення, якщо таке порушення правил розгляду справи потягло ухвалення судом першої інстанції незаконного рішення. Такі судові рішення можуть бути оскаржені в касаційному порядку.

У разі якщо Київський апеляційний адміністративний суд як суд першої інстанції розглянув справу щодо правовідносин, не пов'язаних з виборчим процесом, яка йому не підсудна як суду першої інстанції, то Вищий адміністративний суд України в апеляційному порядку повинен

¹ Постанова Пленуму ВАСУ від 1 листопада 2013 року № 15 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum__vas.html?_m=publications&_t=rec&id=3122.

² Там само.

таке рішення скасувати та направити справу для розгляду в загальному порядку судом першої інстанції, якому підсудна така справа».

Революційним є роз'яснення Пленумом положень КАС України стосовно строків на подання заяви про перегляд рішень судів за нововиявленими обставинами; зокрема, в абз. 7 п. 19 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 зазначено: «Перегляд за нововиявленими обставинами судових рішень, ухвалених у виборчих спорах, може порушуватися в загальному порядку, але їх розгляд відбувається за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України». Відповідно до глави 4 КАС України особи, які брали участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, мають право подати заяву про перегляд судового рішення суду будь-якої інстанції, яке набрало законної сили, за нововиявленими обставинами.

На завершення слід зазначити, що рішення судів у виборчих спорах не може переглядати Верховний Суд України (ч. 4 ст. 20, ч. 10 ст. 177 КАС України), в тому числі й за правилами, встановленими статтями 235—244² КАС України.

З викладеного можна дійти висновку, що в цілому врегулювання процедури апеляційного розгляду виборчих спорів є досконалим і достатнім для забезпечення реалізації суб'єктами виборчого процесу конституційного права на апеляційне оскарження та перегляд рішень, ухвалених судами першої інстанції. Адміністративним судам України надається відповідна методична допомога. Проводиться навчання.

Важливим питанням, яке потребує вдосконалення на законодавчому рівні, є встановлення між закінченням строку на подання апеляційної скарги і початком строку на апеляційний розгляд справи певного строку для відправки апеляційної скарги і матеріалів справи до суду апеляційної інстанції.

5.6. Висновки

1. Роз'яснення Пленуму ВАСУ, так зване м'яке право, свідчать, що судова практика в адміністративному судочинстві спрямована на забезпечення реалізації гарантованого права на доступ до правосуддя учасників виборчих процесів незалежно від того, чи порушено їх право. Така практика адміністративного судочинства відповідає міжнародним стандартам, за якими судовий захист не може бути обмежений, і судовій практиці сьогодення.

2. Під виборчими правами та інтересами виборця щодо участі у виборчому процесі особисто необхідно розуміти не тільки право голосу на відповідних виборах, а й право на участь у роботі виборчих комісій як членів цих комісій, на проведення передвиборної агітації, здійснення спостереження за виборами та на інші заходи у порядку, визначеному законами України.

3. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 1 листопада 2013 року № 15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» порівняно з постановою Пленуму Вищого адміністративного суду від 2 квітня 2007 року № 2 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» дає роз'яснення щодо застосування норм матеріального та процесуального права, які відповідають міжнародним стандартам, ефективніше захищають права суб'єктів виборчого процесу, визначають, що всі особи можуть звернутися за судовим захистом виборчих прав, тощо.

4. Суб'єкти виборчого процесу, незалежно від виду виборів, повинні мати уніфіковані права на звернення до суду, в тому числі й виборець, який є суб'єктом виборчого процесу. До суб'єктів виборчого процесу також необхідно віднести офіційних спостерігачів від міжнародних організацій та іноземних держав і наділити їх такими самими правами, як і інших спостерігачів.

Усі носії виборчих прав повинні мати законодавчо встановлене право на судовий захист цих прав і розгляд відповідних справ за особливостями, передбаченими КАС України для розгляду виборчих спорів.

5. Судова практика адміністративних судів України стосовно розгляду виборчих справ забезпечує конституційні гарантії на звернення до суду та судовий захист, чим реалізовується у виборчих правовідносинах принцип доступу до суду в Україні. Зокрема, судова практика розгляду виборчих спорів забезпечує безперешкодне право на звернення до суду стосовно захисту виборчих прав. Коло осіб, які мають право на таке звернення, порівняно із законодавством, судовою практикою розширено, також розширено предмет спірних правовідносин, які підлягають судовому контролю.

6. Строк на звернення до суду є матеріально-правовим інститутом, оскільки він безпосередньо пов'язаний з реалізацією прав і свобод уповноваженої особи. Такого висновку можна дійти з огляду, насамперед, на те, що він суттєво відрізняється від інших строків, встановлених у процесуальному законодавстві, за суттю, правовим характером, нормативним закріпленням, наслідками пропуску, порядком поновлення тощо. Строк звернення до суду залишається матеріально-правовим інститутом незважаючи на те, що він передбачений у процесуальному законодавстві.

У виборчих спорах немає необхідності у з'ясуванні моменту, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод та інтересів. Таке правове положення дозволяє для розв'язання виборчих спорів чітко визначити початок строку звернення до суду, який не залежить від суб'єктивного сприйняття позивачем моменту порушен-

ня його права чи інтересу, що, у свою чергу, як правило, сприяє оперативному розгляду справи. Водночас, таке правове врегулювання позбавляє суб'єктів виборчого процесу судового захисту, оскільки в разі коли вони пізніше дізнаються про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, а отже, пропускають встановлений строк, вони позбавляються можливості звернутися до суду.

7. Незважаючи на швидкоплинність виборчого процесу, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, необхідно законодавчо надати судам можливість поновлювати строк звернення до суду у виборчих спорах, якщо його пропущено з поважних причин. Наприклад, передбачити винятки: коли суб'єкт виборчого процесу не знав про прийняте стосовно нього рішення чи вчинення дії; оскаржуване рішення не було виготовлено або доведено до відома суб'єкта виборчого процесу в установленний строк. Також необхідно передбачити триваліший строк звернення до суду щодо оскарження встановлення результатів виборів.

8. Центральна виборча комісія є суб'єктом владних повноважень із спеціальними повноваженнями як виборчої комісії, є суб'єктом як виборчого процесу, так і владних повноважень, який виконує інші управлінські функції, не пов'язані з виборчим процесом. ЦВК, у тому числі, може виступати суб'єктом у господарських та цивільних відносинах як господарюючий суб'єкт. У разі оскарження рішень, дій чи бездіяльності ЦВК, вчинених нею як суб'єктом виборчого процесу, підсудність таких справ визначається за правилами, встановленими ч. 3 ст. 172 КАС України.

9. Адміністративні суди при розв'язанні виборчих конфліктів повинні не тільки обирати спосіб відновлення порушених прав, передбачений законодавством, а й, керуючись принципом верховенства права, обирати інший спосіб, який би забезпечував відновлення виборчих прав позивача.

Стадія виконання судових рішень у виборчих справах не завжди забезпечена — мають місце випадки невиконання судових рішень суб'єктами виборчого процесу. З метою усунення такого явища рішенням щодо розгляду виборчого спору суд може встановити строк для подання суб'єктом владних повноважень, не на користь якого ухвалено судові рішення, звіту про виконання постанови суду.

_____ Розділ 6 _____

**РОЗШИРЕННЯ ДОСТУПУ
ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДДЯ
ЩОДО ЗАХИСТУ ВИБОРЧИХ ПРАВ
ГРОМАДЯН УКРАЇНИ**

**6.1. Напрямки вдосконалення
процесуального законодавства України
щодо вирішення виборчих спорів**

Дослідження процесу розвитку та удосконалення процесуальних норм про розгляд судами спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, який відбувається у незалежній Україні, в аспекті динаміки розвитку правового врегулювання цих процесів є досить актуальним. Удосконалення національного виборчого законодавства є одним із пріоритетних завдань Української держави на сучасному етапі її розвитку. Особлива роль цього напрямку законотворчої діяльності обумовлена тим, що законодавство про вибори є основним регуляторним механізмом здійснення народовладдя в Україні. Від якості та дієвості відповідних законодавчих правових норм у першу чергу залежить стан реалізації демократії в нашій державі, яка зовсім нещодавно, в історичному масштабі, обрала демократичний шлях розвитку¹. На наш погляд, до виборчого законодавства в Україні також відносяться процесуальні норми, які містяться у законах про вибори. Новелою виборчого процесуального законодавства став КАС України, яким врегульовані процедури розгляду виборчих спорів.

Водночас, вітчизняна виборча практика свідчить про наявність певних недоліків у виборчому законодавстві, які ускладнюють його застосування. У зв'язку з цим воно зазнає постійних змін у напрямі усунення недоліків, виявлених при проведенні виборів, а також приведення його у відповідність до міжнародних стандартів демократичних вибо-

¹ Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення : матер. засідань наук.-практ. семінару з проблем виборчого законодавства України. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. — С. 9.

рів¹. Негативним явищем в оновленні виборчого законодавства, в тому й числі процесуального, є внесення значущих змін до виборчих законів безпосередньо перед виборами або й під час виборчого процесу. Така нормотворча практика дезорієнтує суб'єктів виборчого процесу, суб'єктів розгляду виборчих конфліктів у правозастосуванні нових норм виборчого законодавства. Слід зазначити, що для молодого держави є ознакою демократичного розвитку і природним еволюційне оновлення виборчого законодавства. Виборче законодавство має бути хронологічним, стабільним, поміркованим, гармонізованим, уніфікованим, послідовним, незалежним, аполітичним, демократичним, заздалегідь виваженим і таким, що відповідає міжнародним стандартам.

В Україні спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, віднесено до юрисдикції адміністративних судів. Як неодноразово зазначалося, КАС України передбачено особливості розгляду таких спорів (статті 172—179). Визначено категорії виборчих спорів, суб'єктів звернення до суду та суб'єктів оскарження, предмет позову і зміст позовних вимог у таких спорах, повноваження адміністративних судів за наслідками їх розгляду тощо.

Правове врегулювання судового розгляду виборчих спорів пройшло певний еволюційний процес. Основи процесуального законодавства щодо розв'язання виборчих спорів дісталися у спадок незалежній Україні від Цивільного процесуального кодексу Української РСР від 18 липня 1963 року², вони встановлені у його главі 30 «Скарги на неправильності в списках виборців».

Назва глави та її зміст віддзеркалювали сутність радянського суспільного ладу, коли оскарженню підлягали лише суто формальні дії органів місцевої влади щодо внесення відповідної інформації в списки виборців. Водночас, усі інші рішення або дії органів, уповноважених державою на проведення виборів, апіорі вважалися законними, і тим самим учасники виборчого процесу взагалі були позбавлені права на отримання судового захисту³.

Доки існують спори, доти в демократичному суспільстві має бути законодавчо встановлений судовий захист.

Відповідно до ст. 238 ЦПК УРСР (в його редакції станом на 19 січня 1990 року, коли Указом Президії Верховної Ради Української РСР

¹ Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення : матер. засідань наук.-практ. семінару з проблем виборчого законодавства України. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. — С. 9.

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1501-06>.

³ Смокович М. І. Еволюційний розвиток процесуальних норм щодо судового розв'язання виборчих спорів / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 6. — С. 30—39.

№ 8710-XI «Про внесення до деяких законодавчих актів Української РСР доповнень і змін, що впливають з законів про вибори народних депутатів»¹ до Кодексу були внесені останні «радянські» зміни) скарги на відхилення дільничною виборчою комісією заяв щодо неправильності в списках виборців розглядалися районним (міським) судом за місцем розташування відповідної дільниці.

Право на подання скарги мали особи, які вважали, що дільнична виборча комісія, складаючи списки виборців, допустила щодо них неправильності або ж до списку виборців неправильно включено ту чи іншу особу, яка не має виборчого права, чи, навпаки, не включено особу, яка його має.

Тобто уже в той час законодавець надав виборцю можливість захистити своє право на включення його до списків виборців, а також можливість у судовому порядку захистити таке саме право іншого виборця — так званий захист чужого права. Разом з тим, виборець мав право на звернення до суду із заявою про виключення іншого виборця зі списку виборців. У зазначеному полягав контроль виборця за правильністю складення списків виборців. Необхідно віддати належне законодавцю за розширення прав виборця як основного фігуранта виборів, котрий через звернення до суду міг здійснювати контроль за діяльністю відповідних суб'єктів стосовно дотримання законності при складанні списків виборців.

Визначальним у такому врегулюванні захисту прав виборця є те, що законодавець надав пріоритет у вирішенні виборчих спорів і захисті прав виборців судам, а не адміністративним органам, як це мало місце у радянській системі. Тобто визнається перевага судової влади, основною функцією якої є здійснення правосуддя, у компетентності, справедливості та об'єктивності при розгляді виборчих спорів. Наведене свідчило про довіру суспільства до судів і визначало розвиток в нашій державі адміністративної юстиції, яка перебрала на себе розв'язання конфліктів, що виникали у сфері публічно-правових відносин. Незважаючи на вказані новели законодавець дещо стримував розвиток виборчого правового регулювання, оскільки коло виборчих спорів, які підлягали вирішенню в судовому порядку, було обмеженим.

Первинна редакція ст. 240 ЦПК УРСР передбачала обов'язкове позасудове вирішення скарги, тобто суд мав право прийняти її до свого розгляду лише в тому разі, коли заяву розглядала і відхилила відповідна дільнична виборча комісія, яка подала списки виборців для загального ознайомлення.

У разі коли заявник без попереднього звернення до дільничної виборчої комісії надсилав скаргу до суду поштою, суддя був зобов'язаний

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/8710-11>.

надіслати її до відповідної дільничної виборчої комісії та повідомити про це заявника.

Отже, на той час було встановлено спочатку досудовий порядок вирішення таких спорів, після якого можна було звернутися до суду. Таке врегулювання, на наш погляд, обмежувало право виборців на розв'язання виборчих конфліктів безпосередньо судом. Крім того зазначена процедура розв'язання конфлікту затягувала цей процес — практика свідчить, що виборці не завжди встигали пройти процедуру звернення з відповідною скаргою, що негативно відображалось на результатах виборів; але найгіршим було те, що виборець не міг реалізувати своє основне виборче право, яким є право голосу.

Водночас, позитивним було те, що у разі коли заявник без попереднього звернення до дільничної виборчої комісії надсилав скаргу до суду поштою, суддя був зобов'язаний надіслати її до відповідної дільничної виборчої комісії та повідомити про це заявника. У результаті скарга заявника обов'язково розглядалась і по ній приймалося рішення, що визначало розв'язання конфлікту. Тобто вже тоді простежувалося застосування у законодавстві принципу «єдиного вікна», який полягав у тому, що незалежно від того, до якого органу звернувся заявник зі скаргою, її повинен був розглянути орган, до юрисдикції якого відносився такий розгляд. Саме таке врегулювання, на наш погляд, необхідне сьогодні у визначенні судової юрисдикції спорів, оскільки за його відсутності порушується право на справедливе правосуддя.

Згідно зі ст. 241 ЦПК УРСР скаргу на неправильності в списках виборців суд повинен був розглянути у відкритому судовому засіданні не пізніше трьох днів, включаючи і день надходження скарги, якщо її подали не пізніше дванадцятої години цього дня. Законодавець встановив стислі строки для розгляду таких справ, що стимулювало суди до якнайшвидшого їх розгляду та відновлення виборчих прав громадян. Хоча, за судовою практикою, у разі нерозгляду справи в установлений строк скарга залишалася без розгляду, тобто заявник був позбавлений можливості захистити та реалізувати свої права, якщо суд не встигав вчасно розглянути справу.

Для участі в розгляді справи в судове засідання обов'язково викликалися заявник і представник відповідної дільничної виборчої комісії. Якщо ж скарга стосувалася неправильного включення або невключення до списку виборців не самого заявника, а іншої особи, цю особу також повинні були викликати до суду. Неявка згаданих осіб розглядові справи не перешкождала (ст. 242 ЦПК України).

Відповідно до ст. 243 ЦПК УРСР рішення суду за скаргою на неправильності в списках виборців було остаточним і набирало законної сили невідкладно після його проголошення. При цьому суд був зобов'язаний негайно видати заявникові копію рішення і одночасно надіслати таку ж копію відповідній дільничній виборчій комісії.

Ці процесуальні норми стали базовими для подальшого удосконалення процесуального законодавства щодо розгляду виборчих спорів. Україна обрала демократичний шлях розвитку, який потребував відповідних судових реформ і вдосконалення судових процедур розгляду виборчих спорів: вибори стали основним інструментом побудови інститутів такої держави. Зазначене дало поштовх для прийняття відповідного законодавства.

Законом України від 3 березня 1993 року № 3039-ХІІ «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям законів «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» і «Про вибори Президента Української РСР»¹ назву глави 30 було доповнено словами «та в списках громадян, які мають право брати участь у референдумі».

Зміни щодо поширення дії норм ЦПК УРСР на оскарження незаконних дій дільничної комісії з референдуму були також внесені до всіх статей цієї глави.

Пізніше Законом України від 21 червня 2001 року № 2540-ІІІ «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України»² стаття 240 Кодексу щодо обов'язкового позасудового вирішення скарги була виключена. Тим самим законодавець привів главу у відповідність зі ст. 124 Конституції України щодо поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі.

У подальшому зі змінами, які відбувалися в державному устрої України, ЦПК УРСР доповнювався новими главами з нормами, які осучаснювали його зміст і приводили у відповідність із реаліями чинного на той час виборчого законодавства.

Уже згаданим Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 січня 1991 року № 8710-ХІ ЦПК УРСР було доповнено главою 30-А «Заяви про дачу висновку з питань наявності підстав для скасування рішення про реєстрацію кандидата в депутати». Відтак, скасувати реєстрацію кандидата в депутати можливо було лише після відповідного висновку суду. Таке правове положення свідчило про захищеність кандидатів у депутати, а також про посилення ролі суду у виборчому процесі.

Першою редакцією ст. 243¹ ЦПК УРСР встановлювалося, що заяви про дачу висновку про наявність/відсутність підстав для скасування рішення про реєстрацію кандидата в депутати подаються щодо: кандидатів у народні депутати Української РСР — до Верховного Суду Української РСР; кандидатів у депутати обласної, Київської міської ради на-

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3039-12>.

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2540-14>.

родних депутатів — відповідно до обласного, Київського міського суду; кандидатів у депутати районної, міської, районної в місті, селищної, сільської ради народних депутатів — до районного (міського) народного суду, в районі діяльності якого розташована виборча комісія, що зареєструвала кандидата в депутати.

Відповідно до ст. 243² цього Кодексу право на звернення до відповідного суду із заявою про дачу висновку щодо наявності/відсутності підстав для скасування рішення про реєстрацію кандидата в депутати мали: Центральна виборча комісія з виборів народних депутатів Української РСР — щодо кандидатів у народні депутати Української РСР; обласна, районна, міська, районна в місті, селищна, сільська виборча комісія — щодо кандидатів у депутати відповідної ради народних депутатів.

Порядок судового розгляду цієї категорії справ встановлювався ст. 243³ ЦПК УРСР, відповідно до якої заяву про дачу висновку з питань наявності підстав для скасування рішення про реєстрацію кандидата в депутати суд повинен розглянути у відкритому судовому засіданні не пізніше трьох днів, включаючи і день надходження заяви, якщо вона подана не пізніше дванадцятої години цього дня. Особливістю провадження у Верховному Суді Української РСР, обласному, Київському міському суді був розгляд цієї заяви судовими колегіями цих судів у цивільних справах.

У разі відсутності підстав для зазначеного скасування резолютивна частина рішення повинна була містити відповідний висновок.

Рішення суду за заявою було остаточним, оскарженню не підлягало, його копію суд зобов'язаний був негайно видати заявникові.

Законом України від 2 лютого 1994 року № 3906-ХІІ, у зв'язку з прийняттям Закону України від 18 листопада 1993 року № 3623-ХІІ «Про вибори народних депутатів України», до ЦПК УРСР було внесено зміни, якими Центральну виборчу комісію було виключено з числа суб'єктів, які мали право на звернення до суду із заявою про дачу висновку з питань наявності підстав для скасування рішення про реєстрацію кандидата в депутати.

У зв'язку з прийняттям Закону України від 24 лютого 1994 року № 3996-ХІІ «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад»¹ глава 30-А отримала назву «Скарги на рішення і дії територіальної, окружної (територіальної) виборчої комісії по виборах депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад і заяви про скасування рішень виборчої комісії», а саму главу було викладено в новій редакції, яка повністю змінила її зміст.

Предметом оскарження стали рішення та дії виборчих комісій різних рівнів, відповідно, було змінено і визначення суб'єктів оскарження.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 8 (22.02.94). — Ст. 38.

За новою редакцією ст. 243¹ до районного (міського) суду за місцезнаходженням відповідної виборчої комісії мали подаватися скарги на рішення територіальної, окружної (територіальної) виборчої комісії про відмову в реєстрації кандидата в депутати або на посаду голови Ради, про скасування рішення про реєстрацію кандидата, з питань передвиборної агітації, про визнання виборів недійсними та заяви виборчої комісії про скасування рішення про реєстрацію кандидата у зв'язку з порушенням заборони підпорядкованим кандидату і довіреним особам використання засобів масової інформації для організації агітаційної роботи.

Статтею 243² було визначено осіб, зокрема, ними могли бути кандидат або його довірена особа, які мали право звернутися до суду, зі скаргою на рішення окружної (територіальної) виборчої комісії про відмову в реєстрації кандидата, про скасування рішення про реєстрацію кандидата, з питань передвиборної агітації у триденний строк після прийняття рішення, а на рішення про визнання виборів недійсними — у триденний строк після оприлюднення територіальною виборчою комісією підсумків виборів.

Вибори Президента України

Законом України від 3 березня 1993 року № 3039-XII «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям законів «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» і «Про вибори Президента Української РСР» до Цивільного процесуального кодексу були внесені зміни, пов'язані з введенням поста Президента України.

Кодекс доповнили главою 30-Б «Скарги на відмову зареєструвати претендента кандидатом у Президенти України та на рішення про визнання виборів Президента України недійсними», відповідно до ст. 243⁶ якої скарги на відмову Центральної виборчої комісії з виборів Президента України зареєструвати претендента кандидатом у Президенти України, а також на рішення цієї ж комісії про визнання виборів Президента України недійсними розглядалися Верховним Судом України.

Згідно із ст. 243⁷ із скаргою на відмову зареєструвати претендента кандидатом у Президенти України мали право звертатись до суду суб'єкти, які відповідно до закону його висунули, або претендент на статус кандидата в Президенти України. Скаргу на рішення про визнання виборів Президента України недійсними міг подати протягом місяця лише сам кандидат у Президенти України.

Скарги на відмову зареєструвати претендента кандидатом у Президенти України та на рішення про визнання виборів Президента України недійсними суд повинен був розглянути у відкритому судовому засіданні не пізніше трьох днів, включаючи і день надходження скарги, якщо її було подано не пізніше дванадцятої години цього дня (ст. 243⁸ Кодексу).

За приписами ст. 243⁹ ЦПК України у судове засідання для участі в розгляді скарги на відмову зареєструвати претендента кандидатом у Президенти України обов'язково викликалися представник суб'єкта, який висунув претендента на статус кандидата в Президенти України, претендент на статус кандидата в Президенти України і представник Центральної виборчої комісії з виборів Президента України.

Для участі в розгляді скарги на рішення про визнання виборів Президента України недійсними мали бути викликані кандидат у Президенти України і представник Центральної виборчої комісії з виборів Президента України.

Установивши, що відмова Центральної виборчої комісії з виборів Президента України зареєструвати претендента кандидатом у Президенти України чи рішення цієї комісії про визнання виборів Президента України недійсними не відповідає вимогам Закону «Про вибори Президента Української РСР», суд мав ухвалити рішення про задоволення скарги.

Якщо оскаржуване рішення було прийнято відповідно до ч. 1 цієї статті, суд постановляв рішення про відмову в задоволенні скарги.

У зв'язку з прийняттям Закону України від 24 лютого 1994 року № 3997-ХІІ «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про вибори Президента Української РСР» главу 30-Б Цивільного процесуального кодексу було викладено в новій редакції, а також змінено її назву на «Скарги на рішення і дії Центральної та окружної виборчої комісії по виборах Президента України та заяви про скасування рішення Центральної виборчої комісії».

Новою редакцією ст. 243⁶ Кодексу передбачалося, що скарги на рішення Центральної виборчої комісії про відмову в реєстрації участі партії (виборчого блоку) у виборах Президента України, на відмову цієї комісії зареєструвати претендента на статус кандидата у Президенти України як кандидата у Президенти України, на відмову окружної виборчої комісії в реєстрації ініціативної групи виборців, на рішення Центральної виборчої комісії про визнання виборів недійсними та заяви про скасування рішення Центральної виборчої комісії про реєстрацію кандидата в Президенти України мали розглядатися судами.

Скарги на відмову в реєстрації ініціативної групи виборців розглядалися районним (міським) судом за місцезнаходженням окружної виборчої комісії, яка відмовилася провести реєстрацію, інші скарги і заяви, зазначені у ч. 1 цієї статті, — Верховним Судом України.

За ст. 243⁷ Кодексу скаргу можна було подати в суд протягом десяти днів відповідно з дня прийняття рішення або відмови у прийнятті рішення Центральною виборчою комісією: про відмову реєстрації участі партії (виборчого блоку) у виборах Президента України — уповноваженою особою партії (виборчого блоку); на рішення Центральної виборчої комісії про визнання виборів недійсними — кандидатом у Президенти України,

уповноваженими особами партії (виборчого блоку), які висунули кандидата у Президенти України, Генеральним прокурором України (подання); на відмову Центральної виборчої комісії зареєструвати претендента на статус кандидата у Президенти України — уповноваженим представником суб'єктів, які його висунули; на відмову окружної виборчої комісії зареєструвати ініціативну групу виборців — уповноваженим представником цієї групи.

Із заявою про скасування рішення про реєстрацію кандидата у Президенти України мали право звернутися: уповноважені особи партії (виборчого блоку) чи ініціативної групи виборців — у зв'язку із скасуванням рішення про висунення даної особи претендентом на статус кандидата у Президенти України; Центральна виборча комісія — у разі порушення кандидатом у Президенти України вимог виборчого законодавства.

Скарги на відмову Центральної виборчої комісії зареєструвати претендента як кандидата у Президенти України Верховний Суд України повинен був розглянути у триденний строк, а інші скарги і заяви — у семиденний строк. При цьому скаргу на відмову зареєструвати претендента і заяву про скасування рішення Центральної виборчої комісії про реєстрацію кандидата у Президенти України треба було розглянути не пізніше як за день до дня виборів. Такий припис значною мірою забезпечував судовий захист пасивного права громадян щодо можливості бути обраним Президентом України. Однак, на наш погляд, законодавець, визначаючи наведені строки розгляду цих справ, фактично позбавив Центральну виборчу комісію можливості виготовити нові бюлетені в разі позитивного судового розв'язання таких спорів, оскільки протягом доби це фізично й технічно неможливо зробити.

Відповідно до ст. 243⁹ у судові засідання для розгляду справ за скаргами на рішення і дії Центральної виборчої комісії і за заявами обов'язково викликалися заявник, кандидат у Президенти України, представник Центральної виборчої комісії, а для розгляду справ за скаргами на відмову в реєстрації ініціативної групи виборців — заявник і представник окружної виборчої комісії, що відмовила у реєстрації.

Установивши, що рішення про відмову в реєстрації участі партії (виборчого блоку) у виборах Президента України, відмова в реєстрації ініціативної групи виборців або претендента як кандидата в Президенти України, рішення про визнання виборів недійсними, вимоги заяви про скасування рішення про реєстрацію кандидата не відповідають виборчому законодавству, суд, відповідно, мав задовольнити скаргу, скасувати рішення комісії чи визнати її дії незаконними і зобов'язати останню провести передбачені виборчим законодавством дії або відмовити у задоволенні заяви.

Якщо було встановлено, що: питання про реєстрацію партії (виборчого блоку), ініціативної групи виборців, реєстрацію претендента на ста-

тус кандидата у Президенти України порушено без дотримання виборчого законодавства або в ході виборів чи при підрахунку голосів мали місце порушення положень Закону «Про вибори Президента України», зокрема про передвиборну агітацію, голосування, підрахунок голосів, визначення результатів виборів (голосування) та інших його положень, які суттєво вплинули на результати голосування, або до дня виборів суб'єкти, які висунули претендента на статус кандидата у Президенти України, скасували своє рішення про це, або кандидатом у Президенти України порушено вимоги виборчого законодавства, в тому числі щодо фінансування або матеріальної підтримки, суд, відповідно, відмовляв у задоволенні скарги, задовольняв заяву і скасовував рішення про реєстрацію кандидата у Президенти України (ст. 240¹⁰ Кодексу).

З подальшим удосконаленням виборчих законів виникла потреба у докорінній зміні застарілих процесуальних норм, у зв'язку з чим Законом України від 21 вересня 2000 року «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» глава 30-Б була викладена в новій редакції під назвою «Скарги на рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, територіальної, дільничної виборчої комісії по виборах Президента України та заяви про скасування реєстрації кандидата у Президенти України».

Стаття 243⁶ ЦПК УРСР встановлювала, що скарги на рішення, дії або бездіяльність дільничних і територіальних виборчих комісій розглядаються, відповідно, Верховним Судом Автономної Республіки Крим, обласними, Київським і Севастопольським міськими судами у складі трьох суддів.

Скарги на рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, а також заяви Центральної виборчої комісії про скасування реєстрації відповідної особи як кандидата у Президенти України розглядалися Верховним Судом України у складі трьох суддів.

Відповідно до ст. 243⁷ цього Кодексу скарги на рішення, дії або бездіяльність територіальних, дільничних виборчих комісій могли бути подані до суду кандидатами у Президенти України, їхніми довіреними особами, уповноваженими особами партій (блоків), а також не менш як двадцятьма виборцями протягом семи днів з дня прийняття відповідною виборчою комісією рішення або вчинення дії.

Скарги на рішення Центральної виборчої комісії про реєстрацію кандидата в Президенти України або про відмову в реєстрації претендента на статус кандидата у Президенти України повинні були подаватися в суд претендентами на статус кандидата у Президенти України, щодо яких прийнято таке рішення, або уповноваженими особами партій (блоків), ініціативної групи виборців, які висунули даних претендентів, протягом п'яти днів з моменту його прийняття.

Заява про скасування реєстрації відповідної особи як кандидата в Президенти України подавалася до Верховного Суду України Централь-

ною виборчою комісією в п'ятиденний строк з дня виявлення порушення вимог виборчого законодавства.

Порядок судового розгляду скарги та заяви, встановлений статтею 243⁸, також зазнав суттєвих змін.

Так, скарги на рішення, дії або бездіяльність дільничних або територіальних виборчих комісій суд був зобов'язаний розглянути протягом трьох днів, а в разі надходження скарги (заяви) менш як за три дні до виборів чи в день їх проведення — негайно.

Скарги на рішення Центральної виборчої комісії про реєстрацію кандидата у Президенти України або про відмову в реєстрації претендента на статус кандидата у Президенти України, а також заява Центральної виборчої комісії про скасування реєстрації відповідної особи як кандидата в Президенти України розглядалися Верховним Судом України у складі трьох суддів у семиденний строк, але не пізніш як за день до виборів.

Скарги на рішення, дії або бездіяльність дільничних і територіальних виборчих комісій, за винятком скарг на неправильності, допущені при складанні списків виборців, скарги на рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, а також заяви Центральної виборчої комісії про скасування реєстрації відповідної особи як кандидата в Президенти України повинні були розглядатися відповідними судами у складі трьох суддів.

Скарги (заяви), подані з порушенням встановлених законом строків, а також скарги (заяви) щодо порушень Закону України «Про вибори Президента України», які мали місце до дня голосування, але були подані до суду після 24-ї години дня, що передувало дню голосування, залишалися без розгляду. Ця норма досить чітко визначала дії суду в таких випадках. Прикро, що вона не збереглася і не була внесена до КАС України, оскільки на сьогодні з цього приводу в адміністративному судочинстві виникають проблеми у правозастосуванні.

Вибори народних депутатів України

У зв'язку з прийняттям Закону України від 18 листопада 1993 року № 3623-ХІІ «Про вибори народних депутатів України» Законом України від 2 лютого 1994 року № 3906-ХІІ «Про внесення змін і доповнень до Цивільного процесуального кодексу України» останній доповнили главами 30-В і 30-Г.

У першій редакції глава 30-В мала назву «Заяви про скасування рішення окружної виборчої комісії про реєстрацію кандидата в народні депутати України».

Відповідно до ст. 243¹¹ ЦПК УРСР розгляд заяв про скасування рішення окружної виборчої комісії про реєстрацію кандидата в народні депутати України здійснювався Верховним Судом України. Право на звернення з такою заявою мала Центральна виборча комісія з виборів народних депутатів України.

Установлений статтею 243¹³ цього Кодексу порядок судового розгляду заяви про скасування рішення про реєстрацію кандидата в народні депутати України передбачав його здійснення судовою колегією у цивільних справах Верховного Суду України протягом семи днів, але не пізніше як за один день до дня виборів.

До осіб, які обов'язково викликаються у судові засідання для участі в розгляді заяви, були віднесені представник заявника, кандидат у народні депутати України і представник окружної комісії, яка зареєструвала цього кандидата в депутати (ст. 243¹⁴).

За ст. 243¹⁵ ЦПК України суд, встановивши, що кандидатом у народні депутати України порушено вимоги виборчого законодавства України, був зобов'язаний скасувати рішення окружної виборчої комісії про його реєстрацію. Рішення суду було остаточним і оскарженню не підлягало. Копію рішення суд повинен був негайно видати заявникові.

Законом України від 21 вересня 2000 року № 1970-III «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» глава 30-В була викладена у новій редакції і змінила свою назву на «Скарги, заяви на рішення, дії або бездіяльність виборчих комісій по виборах народних депутатів України».

У ній законодавець більш чітко виписав процедуру судового оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, конкретизував їх види.

Змінена ст. 243¹¹ передбачала, що скарги на рішення, дії або бездіяльність виборчих комісій, за винятком Центральної виборчої комісії, заяви про встановлення судом підстав для прийняття виборчими комісіями рішення про виключення кандидата у депутати із зареєстрованого списку кандидатів у депутати від політичної партії, виборчого блоку партій, скасування рішення про реєстрацію кандидата у депутати в разі порушень виборчого законодавства України розглядаються Верховним Судом Автономної Республіки Крим, обласними, Київським і Севастопольським міськими судами у складі трьох суддів за місцезнаходженням відповідної виборчої комісії.

Докорінної зміни зазнав і порядок подання скарг і заяв, визначений у ст. 243¹², — згідно з ним їх можна було подати до суду протягом семи днів відповідно з дня прийняття виборчою комісією рішення, вчинення дій або бездіяльності уповноваженими особами політичних партій, виборчих блоків партій, списки кандидатів у депутати від яких були зареєстровані Центральною виборчою комісією, кандидатами у депутати та їх довіреними особами або не менш як двадцятьма виборцями.

Заява про встановлення судом підстав для прийняття виборчими комісіями рішення про виключення кандидата у депутати із зареєстрованого списку кандидатів у депутати від політичної партії, виборчого блоку партій, скасування рішення про реєстрацію кандидата у депутати в разі порушень виборчого законодавства України подавалася до суду відповідно Центральною або окружною виборчими комісіями.

Також до цієї статті було введено норму, за якою скарги і заяви, подані з порушенням встановлених законом строків, розгляду не підлягали.

Строки розгляду заяв і скарг, встановлені ст. 243¹³ Кодексу, були зменшені із семи до п'яти днів.

Відповідно до ст. 243¹⁴ у судові засідання для участі у розгляді скарги, заяви мали викликатися заявник, представник відповідної виборчої комісії, а також кандидат у народні депутати України. Неявка у судові засідання викликаних осіб не перешкоджала розгляду справи.

За результатами розгляду скарги, заяви суд, у разі порушень виборчого законодавства України, повинен був, відповідно, скасувати рішення, визнати дії чи бездіяльність виборчої комісії неправомірними і зобов'язати відповідну виборчу комісію задовольнити вимогу заявника та усунути порушення, встановити визначені законом підстави для прийняття відповідними виборчими комісіями рішення про виключення кандидата у депутати із зареєстрованого списку кандидатів у депутати від політичної партії, виборчого блоку партій, скасування рішення про реєстрацію кандидата у депутати. Якщо оскаржувані рішення, дії були вчинені згідно із законом і в межах повноважень відповідної виборчої комісії, суд ухвалював рішення про відмову в задоволенні скарги.

Рішення суду є остаточним, оскарженню не підлягає, а його копії суд зобов'язаний негайно надіслати до виконання заявникові та відповідній виборчій комісії.

При черговому оновленні виборчого законодавства зазнала змін також і глава 30-В, яку відповідно до Закону України від 7 березня 2002 року № 3093-III «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» було викладено у новій редакції.

Чергова назва глави 30-В — «Скарги на рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються виборів народних депутатів України».

Найбільших змін зазнала стаття 243¹¹ Кодексу, що визначала право на оскарження, відповідно до якої скарги на рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій або їхніх членів, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових і службових осіб, кандидатів у народні депутати України, об'єднань громадян (суб'єкти оскарження), що стосувалися виборів народних депутатів України, могли бути подані до суду.

Суб'єктами подання скарги на рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій або їхніх членів могли бути виборці, кандидати у народні депутати України, політична партія чи виборчий блок політичних партій в особі керівника або уповноваженої особи партії (блоку).

Скарги на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових і службових осіб, кандидатів у народні депутати України, об'єднань громадян, крім тих, які відповідно до закону, статуту (по-

ложення) належать до їх внутрішньої організаційної діяльності або виключної компетенції, що стосуються виборів народних депутатів України, могли бути подані суб'єктами, зазначеними у ч. 2 цієї статті, а також виборчими комісіями.

Скарги на рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються виборів народних депутатів України, мали подаватися до суду у строки, встановлені законом про вибори народних депутатів України.

При надходженні скарги, оформленої без дотримання наведених вимог, суд мав право своєю ухвалою повернути її заявнику (представнику юридичної особи — заявника) не пізніше як на наступний день після дня надходження скарги.

Вважаємо, що у КАС України необхідно передбачити таку ж норму, оскільки виборчий процес є швидкоплинним. Судова практика щодо залишення без руху позовної заяви за наявності в ній недоліків є неефективною і такою, що затягує проведення виборчих процедур.

Крім того нововведеннями до ЦПК УРСР було визначено, що скарги на рішення, дії чи бездіяльність дільничної виборчої комісії або її членів розглядаються місцевим судом за місцезнаходженням дільничної виборчої комісії; окружної виборчої комісії чи її членів — апеляційним судом за місцезнаходженням окружної виборчої комісії; Центральної виборчої комісії або її членів — Верховним Судом України.

Скарги на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їх посадових і службових осіб, кандидата у народні депутати України на акти та дії об'єднань громадян розглядалися місцевим судом за місцезнаходженням органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян чи місцем роботи посадової або службової особи, місцем балотування кандидата у народні депутати України.

Дослідженням встановлено прогресивність змін до процесуального законодавства, яке регламентувало розгляд виборчих спорів. Доведено, що судовий захист у спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, з часу проголошення незалежності України докорінно змінився — з «примітивного» до такого, що відповідає європейським стандартам. Удосконалення управління виборчим процесом, — зазначає М. А. Наход, — є проблемою комплексною, а тому потребує зваженого і цілісного підходу до її вирішення. При її розв'язанні треба спиратись у першу чергу на міжнародний досвід і міжнародні стандарти управління виборчим процесом¹.

¹ Наход М. А. Окремі аспекти підготовки Виборчого кодексу України та його роль у належній організації виборчого процесу / М. А. Наход // Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення : матер. засідань наук.-практ. семінару з проблем виборчого законодавства України. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. — С. 13.

Більшість досліджених законодавчих норм були перенесені до КАС України, яким передбачені особливості розгляду виборчих спорів. Разом з тим, при розгляді таких спорів у судовій практиці виникають окремі проблеми щодо застосування процесуальних норм, які регламентують діяльність адміністративних судів. Насамперед це зазначені в дослідженні проблеми через неперенесення окремих вельми необхідних процесуальних норм до КАС України.

В. В. Ковтунець стверджує, що протягом 2000—2009 років виборче законодавство України пройшло важливий етап удосконалення, перш за все у частині виборчих процедур. У результаті стало можливим забезпечити якісний виборчий процес відповідно до вимог Конституції та міжнародних зобов'язань держави. Він зазначає, що вибори 2006, 2007 та 2009 років були визнані міжнародними спостерігачами як демократичні, прозорі та справедливі. І зміна оцінок стосовно місцевих виборів 2010 року була пов'язана перш за все з поспішними і неякісними змінами виборчого законодавства. Також цей правник зазначає, що детальний аналіз розвитку виборчого законодавства протягом указанного часу дозволяє висловити гіпотезу, що при цьому основна увага була сконцентрована на процедурних аспектах законодавства і не розвивалися фундаментальні засади виборчого права, передбачені Конституцією України та міжнародними зобов'язаннями держави, і що цей факт може бути причиною регресу у виборчому законодавстві¹.

Президентом України був прийнятий Указ від 2 листопада 2010 року «Про утворення робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори»², яким, з метою забезпечення додержання гарантованих Конституцією України прав громадян вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, приведення законодавства про вибори у відповідність із загальновизнаними міжнародними демократичними стандартами і прискорення його кодифікації, було утворено робочу групу. Тобто основним вектором удосконалення виборчого законодавства є не тільки відповідність його міжнародним виборчим стандартам, а й кодифікація цього законодавства. На наш погляд, лише кодифіковане законодавство може відповідати принципам уніфікації, стабільності, визначеності, передбачуваності, гармонійності тощо. Найкращим способом імплементації рекомендацій міжнародних організацій у національне законодавство та узгодження всіх

¹ Ковтунець В. В. Концептуальні питання розвитку виборчого законодавства України / В. В. Ковтунець // Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення : матер. засідань наук.-практ. семінару з проблем виборчого законодавства України. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. — С. 21.

² Офіційний вісник Президента України. — 2010. — № 30 (17.11.2010). — Ст. 964.

процедур виборчого процесу з різних видів виборів є розробка та прийняття Виборчого кодексу України. Саме у Виборчому кодексі варто було б врегулювати ключові проблемні питання, які виникали в Україні при проведенні різних видів виборів¹.

На нашу думку, самим досконалим проектом Виборчого кодексу України був проект № 4232-1 від 23 березня 2010 року, поданий народними депутатами України Ю. Б. Ключковським, С. Р. Гриневецьким, С. П. Подгорним, В. М. Сінченком². Проект містить положення, які базувалися на практиці та вимогах міжнародних інституцій. Вони усували всі прогалини законодавства та неузгодженості між виборчими законами. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 24 проекту, суб'єктами виборчого процесу є:

1) виборець, який відповідно до ст. 9 проекту цього Кодексу має право голосу на цих виборах;

2) виборча комісія, утворена відповідно до цього Кодексу, яка уповноважена здійснювати підготовку і проведення відповідних виборів;

3) партія (організація партії) — суб'єкт висунування кандидатів на відповідних виборах у випадках, передбачених цим Кодексом;

4) кандидат, висунутий або зареєстрований для участі у відповідних виборах у порядку, встановленому цим Кодексом;

5) офіційний спостерігач від кандидата чи партії (організації партії) — суб'єкта відповідного виборчого процесу або від громадської організації, зареєстрований у порядку, встановленому цим Кодексом³.

На перший погляд, наведене положення нічого не змінює у правовідносинах стосовно визначення суб'єкта виборчого процесу. Однак це зовсім не так. За цим приписом суб'єктом виборчого процесу особа стає значно раніше, ніж передбачено чинним виборчим законодавством. Суб'єктами виборчого процесу за цим приписом є партії (організація партії) — суб'єкти висунування кандидатів, також кандидат, висунутий або зареєстрований, тобто суб'єктами виборчого процесу особи стають ще до їх реєстрації. Прогресивним у цій нормі є те, що ці особи отримують статус суб'єкта виборчого процесу (права та обов'язки) значно раніше, ніж за чинним законодавством, тобто вони перебувають у такому ж правовому становищі, як і особи, зареєстровані суб'єктами виборчого процесу, наприклад, з питань звернення до суду. У даному контексті наводимо рекомендаційні роз'яснення Пленуму ВАСУ у п. 3 постанови від 2 квітня 2007 року № 2: «...судам слід урахувувати, що в зазначеному

¹ Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення: матер. засідань наук.-практ. семінару з проблем виборчого законодавства України. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. — С. 13.

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4234-1&skl=7.

³ Там само.

порядку звернутися до суду мають право особи, які мають намір реалізувати своє право на участь у виборчому процесі чи процесі референдуму або набути статусу суб'єкта виборчого процесу чи процесу референдуму, в разі відмови в цьому виборчими комісіями чи комісіями з референдуму або органами державної влади чи органами місцевого самоврядування. Якщо така відмова не оскаржена або визнана законною, то ці особи не мають права оскаржувати подальші рішення, дії та бездіяльність виборчих комісій чи комісій з референдуму або органів державної влади чи органів місцевого самоврядування у виборчому процесі чи процесі референдуму як суб'єкти відповідного процесу та не мають права в подальшому на подання позову в зазначеному порядку». Оскільки після прийняття постанови законодавець не усунув зазначені недоліки у виборчому законодавстві, то, приймаючи нову постанову — від 1 листопада 2013 року № 15, в абзаці 8 її п. 3.1.1 Пленум ВАСУ знову роз'яснив: «У порядку, передбаченому статтею 172 КАС України, звернутися до суду мають право особи, які мають намір реалізувати своє право на участь у виборчому процесі або набути статусу суб'єкта виборчого процесу, у разі відмови в цьому виборчими комісіями або органами державної влади чи органами місцевого самоврядування. Якщо така відмова не оскаржена або визнана законною, то ці особи не мають права оскаржувати подальші рішення, дії та бездіяльність виборчих комісій або органів державної влади чи органів місцевого самоврядування у виборчому процесі як суб'єкти відповідного процесу у вказаному порядку». Тобто таке незначне, на перший погляд, удосконалення виборчого законодавства було б забезпеченням осіб, які ще не зареєстровані суб'єктами виборчого процесу, такими самими правами та обов'язками, які мають суб'єкти виборчого процесу, в результаті чого вони мали б можливість, наприклад, захистити свої права в судовому порядку.

Як зазначає Ю. Б. Ключковський, завданням кодифікації повинен стати системний виклад виборчого законодавства в одному законодавчому акті¹. Він також стверджує, що одна з цілей такої кодифікації — досягнення повноти та юридичної визначеності правового регулювання інституту виборів. Повнота законодавчого регулювання виборів — це вимога Конституції України, відповідно до п. 20 ст. 92 якої організація і порядок проведення виборів в Україні мають бути визначені виключно на рівні закону, а не підзаконних актів. А без юридичної визначеності нормативного регулювання, особливо для виборчого законодавства, яке масово застосовується під час виборів, виникає багато конфліктів у про-

¹ Ключковський Ю. Б. Підходи до кодифікації виборчого законодавства України / Ю. Б. Ключковський // Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення : матер. засідань наук.-практ. семінару з проблем виборчого законодавства України. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. — С. 35.

цесі правокористування і правозастосування¹. Отже, цей науковець виключає будь-яке врегулювання виборчих процесів підзаконними актами. Ми підтримуємо таку позицію, тому що вона відповідає Конституції України. Хоча зрозуміло, що кодифікованим законом передбачити всі випадки виборчого життя складно, але необхідно, цього вимагає Конституція України і значущість для демократичного суспільства інституту виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

За нині чинними нормами, — зазначає В. В. Ковтунець, — постановою ЦВК можна оскаржити протягом п'яти днів з дня прийняття. Така норма є задовільною щодо рішень індивідуального характеру. Однак це абсолютно неприйнятно щодо рішень нормативного характеру. Так, постанова про порядок ведення діловодства виборчими комісіями, прийнята у 2010 році під час проведення місцевих виборів, залишається чинною і на майбутні парламентські вибори (якщо не буде прийнято іншого рішення ЦВК). Часто навіть рішення ЦВК нормативного характеру, прийняті в ході виборчого процесу, призводять до порушень виборчих прав тоді, коли строки оскарження уже минули². Викладена цим науковцем проблема є дуже важливою, оскільки акти нормативного характеру, прийняті ЦВК, мають чинність протягом декількох виборчих процесів. Зрозуміло, що цю проблему необхідно вирішити.

По-перше, законодавство повинно більш чітко визначити межі повноважень ЦВК стосовно прийняття нормативно-правових актів.

По-друге, необхідно встановити строки оскарження таких нормативно-правових актів; початком строку має бути як момент прийняття цього акта, так і момент, з якого особа має право на його оскарження; ним, наприклад, може бути момент реєстрації особи суб'єктом виборчого процесу.

По-третє, оскарження таких нормативно-правових актів повинно мати свої особливості, одна з яких — можливість їх оскарження й за межами виборчого процесу.

По-четверте, заборонити ЦВК приймати будь-які нормативно-правові акти під час виборчого процесу, а передбачити законодавством їх прийняття заздалегідь (за рік до початку виборчого процесу), що свідчитиме про стабільність виборчого законодавства.

Отже, на наш погляд, визначальним у розв'язанні цієї проблеми є не оскарження нормативно-правових актів, прийнятих Центральною

¹ Ключковський Ю. Б. Підходи до кодифікації виборчого законодавства України / Ю. Б. Ключковський // Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення : матер. засідань наук.-практ. семінару з проблем виборчого законодавства України. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. — С. 36.

² Ковтунець В. В. Зазнач. праця. — С. 25.

виборчою комісією, а заборона їх прийняття під час виборчого процесу та зобов'язання прийняти їх за рік до виборчого процесу з можливим оскарженням до початку виборчого процесу. Це буде вказувати на стабільність виборчого законодавства та передбачуваність врегулювання виборчих процедур.

Практика виборчих кампаній свідчить, що делегування ЦВК права на нормативне регулювання виборчих процедур робить комісією об'єктом посиленого впливу політичних сил, які прагнуть отримати преференції у виборчому процесі за рахунок деталей виборчих процедур. Конституційні норми, практика виборів та інтереси суспільства у забезпеченні незалежності та неупередженості організаторів виборів вказують на те, що правове регулювання виборчих процедур має здійснюватись виключно законом¹. Як відомо, — зазначає Ю. Б. Ключковський, — організацію підготовки і проведення виборів в Україні покладено на систему виборчих комісій — спеціальних колегіальних органів, законом наділених низкою владних повноважень (їх рішення мають загальнообов'язковий характер, який захищається всім державним механізмом, зокрема судами). Таким чином, виборчі комісії та їх члени як посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції). Указана норма не допускає регулювання, зокрема, способу дій виборчих комісій підзаконними актами (наприклад постановами ЦВК стосовно організації і порядку проведення виборів), це підкреслено також пунктом 20 статті 92 Конституції України. Наведені аргументи обґрунтовують необхідність регулювання повноважень виборчих комісій, підстав та способу усіх їхніх дій щодо організації та проведення виборів виключно законом, що потребує відповідної повноти регулювання².

Аналіз і синтез висновків знаних експертів виборчого законодавства та практики його застосування дають підстави для висновку, що прийняття Виборчого кодексу, який би охопив усі новели виборчого законодавства, розчистив застарілі норми, усунув колізії та суперечності виборчого законодавства, заповнив його прогалини, привів їх у відповідність до міжнародних стандартів, є нагальним в Україні.

Ю. Б. Ключковський вважає, що Виборчий кодекс має вирішити три важливих завдання:

1) визначення загального, однак ясного змісту та обсягу основних суб'єктивних виборчих прав та фундаментальних принципів об'єктивного виборчого права;

¹ Ковтунець В. В. Зазнач. праця. — С. 25.

² Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення : матер. засідань наук.-практ. семінару з проблем виборчого законодавства України. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. — С. 38.

2) визначення належних процедур і механізмів позитивної реалізації цих прав і принципів;

3) визначення належних та ефективних процедур і механізмів захисту правових принципів (превентивні механізми) та усунення будь-яких наслідків їх порушення (ефективні процедури оскарження)¹.

Однак, як показує практика останнього десятиліття, — констатує М. М. Рябець, — наші народні обранці ніколи не прагнули ухвалити досконалий виборчий закон, в якому були б чітко прописані всі виборчі процедури, а дбали, перш за все, про забезпечення в такому Законі якомога сприятливіших умов для перемоги на виборах тих політичних сил або лідера, які, будучи при владі, й приймали ці виборчі правила². О. В. Мельник зазначає, що нині, хоча й існують об'єктивні передумови для кодифікації виборчого законодавства України, основною перешкодою для її здійснення є нестабільність виборчого законодавства, яка може звести нанівець будь-яку спробу систематизації вітчизняного законодавства про вибори³.

Разом з цим, відповідні проблеми можуть мати місце і в єдиному акті, який регулював би процедуру оскарження у виборчих процесах. Звертаючись до аспекту існуючих європейських стандартів ефективної системи оскарження порушень законодавства про вибори та розгляду електоральних деліктів, слід відзначити відсутність єдиного акта, що визначив би відповідні стандарти та критерії⁴. Як ми зазначали, актом щодо розгляду виборчих спорів є КАС України, однак його норми мають бланкетний характер, крім того окремі процедури судового розгляду врегульовані виборчими законами. Виборчі конфлікти вирішують не тільки адміністративні суди, а й інші органи, виборчі комісії, однак систематизованого та уніфікованого акта щодо процедури розгляду таких конфліктів немає. Таке правове становище негативно впливає на відновлення порушених прав суб'єктів виборчих процесів при розгляді їх скарг, чим порушується принцип ефективності правосуддя.

На думку С. В. Кальченка, діюча нині в Україні система оскарження порушень і розгляду виборчих спорів у цілому відповідає європейським

¹ Ключковський Ю. Б. Підходи до кодифікації виборчого законодавства України / Ю. Б. Ключковський // Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення : матер. засідань наук.-практ. семінару з проблем виборчого законодавства України. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. — С. 36.

² Рябець М. М. Актуальні проблеми вдосконалення виборчого законодавства в Україні через призму його кодифікації у нових політичних умовах / М. М. Рябець // Там само. — С. 45—46.

³ Мельник О. В. Передумови та перешкоди кодифікації виборчого законодавства України / О. В. Мельник // Там само. — С. 56.

⁴ Там само. — С. 151.

стандартам. Водночас, він зазначає, що окремі елементи цієї системи щодо судового порядку не узгоджуються із стандартами, які сформульовані у документах Венеціанської комісії Ради Європи. Зокрема, це стосується дводенного строку на:

- оскарження деяких порушень з боку дільничних виборчих комісій, членів цих комісій відповідно до правил ч. 8 ст. 172 КАС України;
- розгляд скарг в адміністративному порядку, що був встановлений Законом «Про вибори Президента України» в редакції від 21 серпня 2009 року;
- вирішення адміністративної справи судом згідно з приписом ч. 11 ст. 172 КАС України.

Крім того С. В. Кальченко вважає, що не відповідають європейським рекомендаціям норми виборчих законів, які надають громадянам можливість оскаржувати неправильності у списках виборців безпосередньо у день виборів¹.

Згідно з правовими позиціями Європейського суду з прав людини щодо статті 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, особа повинна мати можливість ініціювати застосування ефективного механізму захисту. На думку С. В. Кальченка, це може здійснюватись визначенням самою особою при зверненні з адміністративним позовом до суду найбільш прийняттого для неї способу захисту порушеного права та/або порядку усунення наслідків порушення. Таким чином, формальна відсутність визначення у законі про вибори того чи іншого способу захисту порушеного права та/або порядку усунення наслідків порушення не є належними правовими підставами, які унеможливають ініціювання самою заінтересованою особою перед судом відповідного способу захисту порушеного права та/або порядку усунення наслідків порушення².

Виборче законодавство необхідно удосконалювати таким чином, щоб воно відповідало міжнародним стандартам. Моніторингом виборчого процесу виборів 2012 року займалась Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. За його результатами вона констатує, що виявлені у ході виборчої кампанії 2012 року проблеми значною мірою є наслідком недосконалості виборчого законодавства і менше пов'язані з організацією та адмініструванням виборчого процесу.

З метою завершення реформування сфери правового регулювання виборчих процесів в Україні, узгодження правових норм і положень

¹ Кальченко С. В. Європейські стандарти ефективної системи оскарження порушень виборчого законодавства та розгляду виборчих спорів / С. В. Кальченко // Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення : матер. засідань наук.-практ. семінару з проблем виборчого законодавства України. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. — С. 151.

² Там само. — С. 163—164.

чинних законів і нормативно-правових актів з питань повноважень державних органів влади та учасників виборчого процесу, встановлення заборон і покарань за порушення виборчого законодавства слід якнайшвидше провести кодифікацію виборчого законодавства та ухвалити Виборчий кодекс. Виборчі кодекси прийнято у Нідерландах, Норвегії, Швеції, Франції, Іспанії та ще у понад десяти європейських країнах. Базовий закон про вибори, який співіснує зі спеціальними процедурними законодавчими актами, прийнято у Бельгії, Російській Федерації та Німеччині.

У разі збереження змішаної виборчої системи в законодавстві мають бути закріплені норми, за якими політичні партії, що висунули певну кількість кандидатів у відповідних мажоритарних виборчих округах, можуть висувати своїх представників до складу виборчих комісій тільки в межах цих округів.

Положення виборчого законодавства щодо відмови виборцям у зміні місця голосування мають бути чітко визначеними, а право виборців голосувати в загальнодержавному виборчому окрузі в разі зміни місця голосування на місце поза межами одномандатного виборчого округу, до якого такий виборець належить на підставі відомостей про його виборчу адресу, не може обмежуватися.

Слід внести зміни до виборчого законодавства з метою забезпечення прозорості процедур формування виборчих округів заздалегідь до виборів, з урахуванням адміністративно-територіального розподілу, а також історичних, географічних і демографічних факторів. Визначення меж одномандатних округів у регіонах з високою концентрацією національних меншин має гарантувати повагу до їх прав.

Для ефективного адміністрування діяльності дільничних виборчих комісій і розвантаження ЦВК треба закріпити повноваження окружних виборчих комісій у частині реєстрації мажоритарних кандидатів, їх довірених осіб та офіційних спостерігачів та посилити контрольні повноваження ЦВК, надавши їй право скасовувати необґрунтовані рішення окружних і дільничних виборчих комісій. Механізми призначення/відкликання та строк перебування на посаді членів виборчих комісій мають бути переглянуті.

Слід переглянути і зафіксувати процедури фінансування не тільки виборів, а й політичних партій — з метою забезпечення прозорості та рівних умов для учасників виборчого процесу.

З метою забезпечення дотримання принципів транспарентності, неупередженості та незалежності в роботі всіх виборчих комісій треба на законодавчому рівні закріпити норму, за якою всі засідання виборчих комісій мають бути відкритими і не проводитися за зачиненими дверима.

Законодавча влада і політичні партії повинні вжити заходів з метою встановлення гарантій недопустимості тиску на службовців державного

сектору та інших громадян, примусу до відвідування агітаційних заходів і голосування за окремих кандидатів чи до голосування специфічним способом¹.

Ухвалений польським парламентом 5 січня 2011 року Виборчий кодекс, — зазначає польський вчений Є. Бучковський, — є результатом більш як дворічної парламентської роботи, а сама потреба в його прийнятті заявлялася вже досить давно як представниками доктрини, політиками, так і виборчою адміністрацією. Він також вказує, що цей акт замінив чинні до того часу п'ять виборчих законів, а з його запровадженням до державного правопорядку пов'язували надію як на стабілізацію виборчого законодавства, так і на прийняття нових рішень, які донині не мали застосування².

Виборчий кодекс вводить деякі новели до проведення голосування. Однією з таких новел є голосування поштою та голосування через представника. Для голосування поштою, виборець повинен заздалегідь подати заяву про таке голосування. Заява може бути подана усно, письмово, телеграфом, телефаксом або в електронній формі. Це свідчить, що у виборчих процедурах все більше застосовуються сучасні технології, які відтісняють усталену паперову (письмову) форму звернення. Зважаючи на швидкоплинність виборчого процесу сучасні технології необхідно використовувати при розгляді виборчих конфліктів.

У європейських країнах давно запроваджено електронний розгляд справи починаючи з електронної форми позовної заяви і закінчуючи такою ж формою судового рішення. Вважаємо, що це було б дуже доречно при розгляді виборчого спору, який має відбуватися у стислий строк. Законодавець уже робить певні кроки в бік законодавчого закріплення застосування новітніх технологій у процесуальних кодексах з метою забезпечення ефективності правосуддя.

Так, КАС України доповнено ст. 121¹, якою регламентовано участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції.

Розгляд справ в електронній формі передбачає: звернення до суду, подання позовних заяв та інших документів в електронній формі, формування судом електронної виборчої справи, код до якої повинні мати лише особи, які беруть участь у справі, для подання додаткових документів тощо. З метою дотримання принципу гласності інші особи повинні мати доступ до такої справи лише для ознайомлення. Також можна зажадати пояснень в електронній формі при проведенні засідання. Судове рішення виготовляється і надсилається сторонам електронною

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/062013/Dopovid_062013.pdf

² Бучковський Є. Виборчий кодекс: вибрані зміни, впроваджені до польського виборчого права / Є. Бучковський // Право України. — 2013. — № 5. — С. 77.

поштою. У разі надходження апеляційної скарги виборча справа в електронному вигляді разом з апеляційною скаргою направляється до апеляційного суду. Така форма розгляду виборчих справ насамперед відповідала б дотриманню встановлених законодавством строків на їх розгляд.

У судовій практиці досить часто суб'єкти виборчого процесу звертаються до суду за допомогою електронної пошти з позовними заявами, апеляційними скаргами. Однак виборче законодавство встановило, що такі звернення мають подаватися у письмовій формі.

З цього приводу Пленум ВАСУ в абз. 3 п. 23 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 роз'яснив: «Суди повинні мати на увазі, що позовна заява та апеляційна скарга подаються до судів у письмовій формі (ч. 1 ст. 105, ч. 1 ст. 187 КАС України). Отже, предметом судового розгляду можуть бути лише позовна заява та апеляційна скарга, які складені в письмовій формі. Такі документи підлягають обов'язковій реєстрації в автоматизованій системі документообігу суду, яка визначає суддю або колегію суддів для розгляду такої справи (частини 2, 3 ст. 15¹ КАС України). Зазначені правила не застосовуються в разі подання до суду позовної заяви або апеляційної скарги у виборчій справі не в письмовій формі (електронною поштою тощо)». У разі ж запровадження електронного розгляду справ на законодавчому рівні є всі підстави для введення касаційного перегляду рішень у виборчих справах. На сьогодні такий перегляд відсутній у зв'язку з швидкоплинністю виборчого процесу і територіальною віддаленістю касаційного суду від інших інституцій та суб'єктів виборчого процесу. Завдяки електронній пошті та сформованій в електронній формі виборчій справі можна незважаючи на швидкоплинність виборчого процесу забезпечити касаційний перегляд судових рішень у виборчій справі лише з питань правильного застосування норм матеріального права. Таке врегулювання сприяло б єдності судової практики, правовій визначеності тощо.

Не менш важливим у сфері розгляду виборчих спорів є питання щодо перегляду судових рішень Вищого адміністративного суду України стосовно оскаржень встановлення результатів виборів в апеляційному порядку. На наш погляд, проблема полягає лише в законодавчому врегулюванні, оскільки судова система за своєю структурою здатна виконувати таку функцію, яка буде здійснюватися Верховним Судом України.

Одним із способів удосконалення процесуальних положень щодо правового врегулювання діяльності адміністративних судів при розв'язанні виборчих конфліктів є співпраця судів і законодавчого органу. І якщо в судовій практиці має місце неоднакове розуміння норми суддями або іншими учасниками правовідносин, то на таке явище повинен реагувати законодавець шляхом внесення відповідних змін до закону, який неоднаково застосовується.

Масив перелічених пропозицій щодо удосконалення виборчого законодавства впливає з відповідного бачення його основних напрямків.

Безумовним є те, що протягом більш як двадцяти років існування України як суверенної держави відсутній єдиний підхід до обрання усталеної виборчої системи. Вирішення цієї проблеми дало б поштовх для розвитку і запровадження виборчих стандартів, які є похідними від виборчої системи. Зрозуміло, що обрання виборчої системи має бути закріплено в Конституції України.

Прийняття Виборчого кодексу стало б визначальною подією у правовій системі України, але, на наш погляд, це не вирішить усіх проблем виборчого законодавства, особливо його застосування, оскільки застосування виборчого законодавства, навіть будь-якого законодавства, і його тлумачення, як свідчить практика, залежать ще й від політичних сил, які перебувають при владі. Тому Виборчий кодекс і його положення мають бути досконалими з точки зору юридичної техніки, неможливості подвійного трактування його норм тощо. До прийняття Виборчого кодексу необхідно передбачити матеріальними виборчими законами можливість, у разі відсутності відповідної норми, застосовувати норми інших виборчих законів. Таке врегулювання зближувало б виборчі закони, що, природно, звело б їх до Виборчого кодексу.

Важливим є також прийняття процедурного нормативно-правового акта щодо розгляду виборчих конфліктів відповідними суб'єктами розгляду, в тому числі й судами. На нашу думку, їх розгляд (порядок, спосіб тощо) має бути уніфікованим. Повноваження суб'єктів розгляду щодо відновлення виборчих прав громадян не можуть бути обмеженими. Тим більше, цей акт повинен бути прийнятий Верховною Радою України як закон. У жодному разі є неприпустимою практика, за якою правила розгляду конфліктів встановлюють самі ж суб'єкти розв'язання цих конфліктів.

Нормотворчу діяльність за рік до початку виборчого процесу необхідно заборонити, передбачити спеціальні процедури оскарження таких нормативно-правових актів як у конституційному провадженні, так і в адміністративному провадженні.

Доктринальні пропозиції щодо удосконалення виборчого законодавства необхідно узагальнити і систематизувати. Їх слід порівняти з науковими висновками, висновками судової практики у розгляді виборчих спорів. Тільки шляхом спільної діяльності науковців і практиків можна досягти позитивного результату.

6.2. Принцип стабільності виборчого законодавства як запорука ефективного судового захисту виборчих прав

Одним із центральних елементів демократичного ладу в будь-якій країні є вибори. Україна є демократичною і правовою державою, тому вибори як суспільно-політичний інститут є складовою діяльності українського суспільства, утворення та організації державних органів та орга-

нів місцевого самоврядування. Шляхом виборів до активної діяльності залучаються мільйони громадян України, зокрема, у якості: виборців, членів виборчих комісій, кандидатів у депутати відповідних рад, кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів, кандидатів на посаду Президента України, уповноважених і довірених осіб, спостерігачів. Громадяни України через діяльність у таких статусах реалізують виборчі права, які їм гарантовані Конституцією України. Це фундаментальні права — обирати та бути обраним. На наш погляд, право обирати необхідно віднести до священного права і поєднати його з громадянським обов'язком кожного виборця. Цей обов'язок не впливає на волевиявлення виборця, але зобов'язує його не бути байдужим до суспільного ладу і державотворення. З урахуванням важливості виборності державних органів та органів місцевого самоврядування ці процеси мають бути належно врегульовані законодавчо.

Удосконалення виборчого законодавства України, досягнення належної його відповідності європейським демократичним стандартам виборів неможливі без надійної опори законодавчої діяльності на міцний науковий фундамент. Тому, з огляду на конституційні вимоги, заслуговує на вивчення проблема повноти та послідовності законодавчого врегулювання виборів в Україні з метою забезпечення у цій сфері верховенства права, зокрема принципу юридичної визначеності¹.

О. Марцеляк зазначав, що демократичність будь-яких виборів визначається перш за все закріпленими конституцією та виборчим законодавством засадами виборів, які є основною передумовою законності утворення владних інститутів, фундаментом правового регулювання електоральних відносин, опорними точками, орієнтирами всього виборчого процесу і недотримання яких може мати наслідком визнання їх недійсними².

Проблемам засад виборчого права присвятили свої роботи провідні науковці та практики Г. Андрєєва, М. Баглай, Ю. Веденєєв, Ю. Дмитрієв, М. Жушман, В. Ізраєлян, В. Іщенко, С. Кальченко, Ю. Ключковський, Л. Козодой, В. Колесниченко, В. Комаров, В. Лисенко, О. Марцеляк, Ю. Попова, І. Самсін, М. Ставнійчук, А. Стрижак, О. Фрицький та інші.

Засади виборчого права являють собою цілісну систему, складові яких не отримали в науці конституційного права свого однозначного визначення. Більшість науковців відносять до них принципи вільного, загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Деякі розширюють цей перелік за рахунок принципів публічності та відкритості, періодичності, доступності виборів, добровільності, змагаль-

¹ Висновки та рекомендації з актуальної теми // Право України. — 2013. — № 5. — С. 233.

² Там само.

ності, альтернативності, участі громадян в організації виборів, демократичності процедури висування кандидатів, несумісності депутатського мандата з зайняттям певних державних посад чи комерційною діяльністю, контролю, відповідальності, у тому числі індивідуальної особистої відповідальності, депутата перед виборцями, поєднання державного фінансування виборчої кампанії з можливостями використання недержавних ресурсів, проведення виборів виборчими комісіями, незалежності органів, які здійснюють організацію та проведення виборів, поєднання різних виборчих систем, забезпечення пропорційного представництва, певного порядку встановлення результатів голосування, широкої участі населення у виборчій кампанії, активного правового захисту кандидатів тощо¹.

М. Ставнійчук зазначає, що основні принципи виборів — це засади, на основі яких здійснюються вибори і відповідно до змісту яких вибори можна вважати реальним волевиявленням народу, формою прямого народовладдя². Л. Козодой вважає, що під принципами виборчого права треба розуміти основні ідеї, які відображають демократичну природу виборів як конституційної основи народовладдя, визначають фундамент правового регулювання виборчих прав, гарантій, процедур, які забезпечують законодавчо визначене, чітко збалансоване, нефальсифіковане проведення виборів різного рівня, реалізацію та захист виборчих прав громадян та інших суб'єктів виборчого процесу³.

О. Марцеляк засади виборчого права України розуміє як керівні ідеї, на яких базується формування представницьких органів, які виражають сутність виборчого права, визначають його зміст і забезпечують реальний характер волевиявлення народу і легітимність виборних органів публічної влади⁴.

Перед тим як перейти до дослідження принципу стабільності виборчого законодавства, зауважимо, що між виборчим правом і виборчим законодавством є відмінності.

А. Стрижак зазначив, що поняття «виборче право» не є тотожним поняттю «виборче законодавство», хоча вони й мають загальні корені. Термін «законодавство», згідно з правовою позицією Конституційного

¹ Герасименко Т. В. Принципы выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т. В. Герасименко. — Тюмень, 2003.

² Ставнійчук М. І. Вибори в Україні / М. І. Ставнійчук // Конституційне право України ; за ред. В. Ф. Погорілка. — К., 1999.

³ Козодой Л. М. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л. М. Козодой. — К., 2006.

⁴ Марцеляк О. В. Конституційні засади виборчого права України (загальнотеоретична характеристика) / О. В. Марцеляк // Право України. — 2013. — № 5. — С. 41.

Суду України, «залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, в поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради, так і акти Президента, Кабінету Міністрів, а в деяких випадках — також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади. Проте ж є більш загальним поняттям, його прийнято розглядати як систему загальних загальнообов'язкових, формально визначених правил поведінки, які встановлюються, охороняються і гарантуються державною з метою врегулювання найважливіших суспільних відносин.

Крім того А. Стрижак зазначає, що виборче право — це насамперед галузь (інститут) конституційного права, яка спирається на конституційно визначені засади та принципи врегулювання суспільних відносин і має свій предмет, метод правового регулювання і систему. Систему ж виборчого законодавства складають закони та інші правові акти¹.

Необхідно дослідити та проаналізувати принцип стабільності виборчого законодавства як одну з головних засад забезпечення реалізації принципів виборчого права та ефективного захисту виборчих прав громадян України адміністративними судами при розв'язанні виборчих конфліктів. За результатами дослідження запропонуємо шляхи запровадження цього принципу до виборчого законодавства України.

У юридичній науці багато уваги приділено питаннями стабілізації виборчого законодавства. У своїх працях цю проблематику досліджували В. Галайчук, С. Кальченко, Ю. Ключковський, Р. Куйбіда, М. Мельник, О. Мельник, М. Савенко, В. Перепелюк, М. Ставнійчук, А. Стрижак, В. Співак та інші. Однак дослідження принципу стабільності виборчого законодавства у поєднанні з його застосуванням у судовій практиці та з урахуванням впливу цього принципу на судову практику здійснюється вперше.

Стабільність означає сталість, незмінність, тривале збереження певного постійного стану або рівня².

Поняття стабільності закріплено в Податковому кодексі України, зокрема, п. 4.1.9 його ст. 4, якою встановлено основні засади податкового законодавства України, визначено: стабільність — це зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року³. Ана-

¹ Стрижак А. А. Виборче право в Україні: (історія та сучасність) / А. А. Стрижак. — К. : Логос, 2012. — С. 149—150.

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://rozum.org.ua/index.php?a=term&d=18&t=31700>.

³ Офіційний вісник України. — 2010. — № 92 (10.12.2010). — Ст. 3248.

ліз цієї норми дозволяє дійти висновку, що у податкових правовідносинах засада стабільності податкового законодавства забезпечує платників податків юридичною визначеністю щодо виконання податкових зобов'язань, тобто в даному випадку принцип стабільності виконує захисну функцію стосовно прав та інтересів платників податків.

Якщо застосовувати аналогію закону, то під принципом стабільності виборчого законодавства треба розуміти визначену законодавством заборону вносити зміни до виборчого законодавства протягом установлено-го строку до початку виборчого процесу і під час виборчого процесу.

Вибірчі права громадян, їх захист є не менш важливими, ніж обов'язки щодо сплати податків і зборів. Тому принцип стабільності виборчого законодавства необхідно закріпити також у відповідних виборчих законах, або навіть з метою більшої захищеності виборчих прав громадян — у Конституції України.

У виборчому законодавстві України принцип стабільності, який полягав у забороні змінювати та доповнювати відповідне законодавство, уже застосовувався, але на законодавчому рівні не дотримується.

Законом України від 7 липня 2005 року № 2777- IV «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» Закон України «Про вибори народних депутатів України» (далі — Закон) було прийнято в новій редакції. Пунктом 2 розділу XIV «Прикінцеві положення» Закону було встановлено, що зміни і доповнення до останнього можуть бути внесені не пізніше як за 240 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року¹.

Аналіз і синтез цієї норми дає підстави для висновку, що на законодавчому рівні була закріплена одна із складових принципу стабільності — заборона змінювати і доповнювати Закон. Недоліками цієї норми було те, що вона встановлювала цю заборону лише щодо виборів народних депутатів України 2006 року, а не, в тому числі, й подальших виборів народних депутатів та інших виборів. Крім того Закон набрав чинності з 1 жовтня 2005 року, а вибори народних депутатів України мали відбуватися 26 березня 2006 року — проміжок часу між цими датами значно менший 240 днів. Тому не було необхідності встановлювати такий тривалий строк — 240 днів на заборону вносити зміни та доповнення до Закону щодо виборів 2006 року.

Незважаючи на зазначені недоліки таке законодавче врегулювання справило позитивний вплив на розвиток виборчого законодавства в Україні та започаткування у ньому принципу стабільності. Однак через декілька місяців Верховна Рада України прийняла Закон від 17 листопада 2005 року № 3099-IV «Про внесення змін до деяких законодавчих

¹ Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» : Закон України від 7 липня 2005 року № 2777- IV // Офіційний вісник України. — 2004. — № 14 (23.04.2004). — Ст. 964.

актів України щодо сприяння реалізації виборчих прав громадянами, забезпечення свободи політичних дебатів, неупередженого ставлення засобів масової інформації до кандидатів у депутати, партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу», яким внесено зміни та доповнення до п. 2 розділу XIV «Прикінцеві положення» Закону України «Про вибори народних депутатів України». Цей пункт уже встановлював, що зміни до цього Закону можуть бути внесені не пізніше як за 240 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року, за винятком положень, що стосуються ведення передвиборної агітації, зміни до яких можуть бути внесені не пізніше як за 120 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року.

Відтак, законодавцем були встановлені нові строки на заборону вносити зміни до зазначеного Закону, але лише щодо положень про ведення передвиборної агітації.

Отже, до Закону були внесені зміни. Такими змінами Верховна Рада України порушила заборону такого внесення, встановлену п. 2 розділу XIV «Прикінцеві положення» цього Закону. Тобто в даному випадку Верховна Рада України діяла у порушення ч. 2 ст. 19 Конституції України, якою встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Зазначений випадок порушення виборчого законодавства Верховною Радою України не є поодиноким. Так, Законом України від 19 січня 2006 року № 3368-IV «Про внесення змін до деяких законів України щодо часу проведення голосування» вищезазначений п. 2 розділу XIV «Прикінцеві положення» Закону було доповнено словами «та положень, що стосуються часу проведення голосування в день виборів, зміни до яких можуть бути внесені не пізніше ніж за 45 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року».

Водночас, Законом України від 9 лютого 2006 року № 3437-IV «Про внесення змін до деяких законів України» п. 2 розділу XIV «Прикінцеві положення» Закону викладено у такій редакції:

«Зміни до цього Закону можуть бути внесені не пізніше як за 240 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року, за винятком положень, що стосуються:

ведення передвиборної агітації, зміни до яких можуть бути внесені не пізніше ніж за 120 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року;

часу проведення голосування в день виборів, зміни до яких можуть бути внесені не пізніше ніж за 45 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року;

виборчої документації, зміни до яких можуть бути внесені не пізніше ніж за 40 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року».

Аналіз і синтез процедури внесення Верховною Радою України таких змін до законодавства про вибори дає можливість дійти висновку, що принцип стабільності виборчого законодавства порушується парламентом України, який діє всупереч Конституції України і приписам Закону, який сам же прийняв. Необхідно зауважити, що такі зміни приймалися Верховною Радою України під час виборчого процесу виборів народних депутатів України, які відбулися 26 березня 2006 року.

Насамкінець, 14 березня 2006 року, до проведення зазначених виборів, Верховною Радою України було прийнято Закон України № 3519-IV «Про внесення змін до деяких законів України», яким п. 2 розділу XIV «Прикінцеві положення» Закону виключено.

Таким чином, законодавча норма, якою було закріплено одну із складових принципу стабільності виборчого законодавства не була реалізована, а постійно порушувалася Верховною Радою України і врешті нею ж була скасована, у зв'язку з чим втратила чинність. Закріплення принципу стабільності виборчого законодавства в інших виборчих законах відсутнє.

О. Мельник з цього приводу зазначає, що виборче законодавство України останніми роками перетворилося на одну з найбільш нестабільних галузей, а зміна виборчих законів під кожні нові вибори стала однією з українських політичних традицій, що впевнено увійшла до конституційно-правової практики. Вона вважає, що ретроспективний аналіз виборчого законодавства свідчить, що всі виборчі кампанії, які мали місце в Україні за останні п'ятнадцять років, супроводжувались якщо не прийняттям нової редакції відповідного виборчого закону, то його істотним корегуванням, а предметом перегляду досить часто ставала сама виборча система. Ситуація, що склалась у сфері виборчого законодавства, значною мірою зумовлена об'єктивними трансформаційними процесами, які тривають у політичній системі країни: пошуком оптимальної для України форми правління; необхідністю створення ефективного парламенту, дієздатної системи місцевого самоврядування і, відповідно, пошуком моделі виборів, яка їх забезпечить, тощо. Разом із тим, О. Мельник стверджує, що зміни до виборчого законодавства досить часто мають кон'юнктурний характер і вносяться в інтересах окремих політичних сил, які шляхом корегування виборчого законодавства намагаються забезпечити свою присутність у владі¹.

Така негативна законотворча практика призводить до неналежного забезпечення ефективності судового захисту прав виборців та інших суб'єктів виборчих процесів, оскільки судді в стислі строки не можуть отримати методичну допомогу щодо правильного розуміння законодав-

¹ Мельник О. В. Правові засоби стабілізації виборчого законодавства України [Електронний ресурс] / О. В. Мельник. — Режим доступу : <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=63590>.

чих новел та їх застосування. У такому ж невизначеному становищі перебувають суб'єкти виборчих перегонів і виборці, що є порушенням їх виборчих прав, у тому числі й права обирати.

Наприклад, у позачергових виборах народних депутатів, що відбулися 30 вересня 2007 року, не змогли взяти участь виборці, які за три дні до дня голосування не повернулися на територію України, оскільки ч. 9 ст. 102³ Закону встановлено, що при складанні списків виборців органи державної прикордонної служби за три дні до дня виборів подають до окружних виборчих комісій відомості про осіб, які зареєстровані в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, фактично перетнули державний кордон України і на момент подання відомостей відсутні дані про їх повернення на територію України. Цією нормою багатьох виборців, які в цей строк і в день голосування повернулися на територію України, було позбавлено конституційного права голосу на цих виборах. Наперед зауважимо, що подібних законодавчих обмежень на чергових, повторних, дострокових виборах народних депутатів немає.

Отже, вирішення проблем щодо забезпечення стабільності виборчого законодавства в Україні є вельми актуальною. Видатний український фахівець у галузі виборчого законодавства Ю. Ключковський наголошував, що стабілізація виборчого законодавства — одне з основних завдань сучасного розвитку України¹. На необхідності забезпечення стабільності виборчого законодавства в Україні неодноразово наголошували міжнародні експерти з питань виборчого права. В Інтерпретативній декларації про стабільність виборчого законодавства, ухваленій Радою з демократичних виборів на 15-й сесії 15 грудня 2005 року та Венеціанською комісією на 65-й пленарній сесії 16—17 грудня 2005 року, підкреслено, що будь-яка реформа виборчого законодавства, що має застосовуватися на виборах, повинна бути проведена достатньо завчасно, щоб бути дійсно застосовною під час виборів². Крім того в Кодексі належної практики у виборчих справах, а саме Керівними принципами щодо виборів, визначено умови реалізації цих принципів, до яких відноситься й принцип стабільності виборчого законодавства, під якою розуміється те, що основні елементи виборчого закону, зокрема власне виборчу систему, склад виборчих комісій і визначення меж виборчих округів, не можна переглядати менш як за рік до проведення виборів, або ж їх треба закріпити в конституції чи в акті, що має більш високий рівень, ніж звичай-

¹ Стабілізація виборчого законодавства — одне з основних завдань сучасного розвитку України // Вісник Центральної виборчої комісії. — № 3 (13). — 2008. — С. 19.

² Європейський демократичний доробок в галузі виборчого права : матер. Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи / пер. з англ. ; за ред. Ю. Ключковського. — 2-ге вид., випр. і допов. — К., 2009. — 340 с.

ний закон¹. Отже, принцип стабільності виборчого законодавства є одним з міжнародно визнаних принципів виборчого права.

У зарубіжних країнах подібні проблеми вирішуються по-різному. В Молдові у разі внесення змін і доповнень до виборчого законодавства під час виборчої кампанії ці зміни та доповнення вступають у силу після закінчення виборчої кампанії (ст. 8 Виборчого кодексу Молдови). Конституцією Туреччини заборонено вносити зміни до виборчого законодавства менш як за один рік до проведення виборів².

Системний аналіз і синтез вищенаведеного дозволяють дійти висновку, що принцип стабільності виборчого законодавства у частині заборони протягом певного періоду вносити зміни до цього законодавства повинен отримати відображення у Конституції України або в актах, які мають вищу юридичну силу, ніж закон.

Ю. Ключковський, який є розробником Виборчого кодексу, неодноразово наголошував, що одним із заходів такої стабілізації є прийняття Виборчого кодексу. Спроба створити Виборчий кодекс певною мірою є відповіддю на вимогу Венеціанської Комісії, місія якої в Україні переймається частою зміною нашого виборчого законодавства і наполягає на модернізації національного законодавства та адаптації його до європейських стандартів. І намагання стабілізувати його, прийняти у вигляді такого документа, який би міг розглядатися як довгостроковий, а не лише на одні вибори, це теж — серйозний виклик³. Виборчий кодекс має стати основним досягненням у реалізації принципу стабільності виборчого законодавства. Однак, на наш погляд, цей принцип має бути закріплений у Конституції України з метою позбавити Верховну Раду України можливості вносити зміни до цього Кодексу та іншого виборчого законодавства в установлений строк. Верховна Рада України не зважає на законодавчі обмеження щодо внесення змін до виборчого законодавства, тож встановлення таких обмежень у Виборчому кодексі чи інших виборчих законах є малоефективним засобом забезпечення принципу стабільності виборчого законодавства.

Вважаємо, що однією із складових принципу стабільності виборчого законодавства є його уніфікація, яка, безперечно, має отримати відображення у Виборчому кодексі та в іншому виборчому законодавстві.

¹ Європейський демократичний доробок в галузі виборчого права : матер. Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи / пер. з англ. ; за ред. Ю. Ключковського. — 2-ге вид., випр. і допов. — К., 2009. — 340 с.

² Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В. И. Лысенко, А. Г. Головин ; под общей ред. В. Е. Чубарова ; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М. : МедиаПресс, 2009. — 528 с.

³ Стабілізація виборчого законодавства — одне з основних завдань сучасного розвитку України // Вісник Центральної виборчої комісії. — № 3 (13). — 2008. — С. 19.

Правила проведення будь-яких виборів повинні бути однаковими, у протилежному випадку таке законодавство є маніпуляційним, тобто невинуватим гнучким у використанні та впливі на волевиявлення виборців залежно від політичної ситуації — з метою забезпечити присутність у владі певних осіб.

Заборона вносити зміни до Закону України «Про вибори народних депутатів України», яка була передбачена згаданим вище п. 2 розділу XIV «Прикінцеві положення» Закону, стосувалася лише останнього, який регламентує проведення виборів народних депутатів; щодо внесення змін до інших виборчих законів такої заборони не було. Таким різнобєм у законодавстві порушується принцип рівності суб'єктів виборчих перегонів залежно від виду виборів.

Подібним прикладом є норми Закону, що забороняють виборцям, які не повернулися на територію України за три дні до дня позачергових виборів, реалізувати право голосу в останніх, що ж до інших виборів, то вказана заборона відсутня. Видається, що ця норма була прийнята Верховною Радою України лише з метою її застосування на позачергових виборах народних депутатів, які відбулися 30 вересня 2007 року.

Таке законотворення призводить до розбалансованості правового розуміння виборчого законодавства, дезорганізації виборчих процесів і неможливості забезпечення ефективного судового захисту виборчих прав виборців та інших суб'єктів виборчого процесу.

Не менш важливою складовою забезпечення принципу стабільності виборчого законодавства в Україні є розгляд Конституційним Судом України справ щодо конституційності цього законодавства.

Як свідчить практика конституційного судочинства зарубіжних країн, саме реалізація функції конституційного контролю є запорукою забезпечення конституційної законності при формуванні виборних органів влади, яким народ як носій суверенітету та єдине джерело влади делегує свої повноваження щодо управління державними справами¹.

Аналіз і синтез конституційного судочинства України щодо розгляду справ про конституційність виборчого законодавства дають підстави для висновку, що Конституційний Суд України розглядає виборчі справи, в тому числі й під час виборчого процесу. Таке становище, на наш погляд, порушує принцип правової визначеності та принцип стабільності виборчого законодавства.

У подібній ситуації Конституційний Суд Російської Федерації відмовився розглядати питання про конституційність виборчих процедур після того, як виборча кампанія вже розпочалася, але розглянув це питання через три роки, коли зникли обставини, які цьому перешкождали².

¹ Стрижак А. А. Виборче право в Україні (історія та сучасність) / А. А. Стрижак. — К. : Логос, 2012. — 448 с.

² Там само.

Ми підтримуємо таку позицію цього суду, оскільки на стадії виборчого процесу змінювати правила виборчих процедур є неприпустимим і таким, що спричиняє порушення принципу стабільності виборчого законодавства.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду РФ, прийняття рішень з питань виборчого законодавства органом конституційної юрисдикції у період виборчої кампанії є недопустимим втручанням у виборчий процес і суперечить призначенню і принципам його діяльності. Така позиція обумовлена, зокрема, тим, що відповідно до принципу поділу влади орган конституційної юрисдикції не має права підміняти законодавця і повинен утримуватися від вирішення справ, у яких по суті домінують аспекти політичної доцільності¹.

Конституційний Суд РФ також наголосив, що, вочевидь, яким би не було судження органу конституційної юрисдикції стосовно конституційності оспорюваних норм виборчого законодавства, проведення відповідного судового розгляду в період виборчої кампанії, безпосередньо перед голосуванням, може невиправдано ускладнити виборчий процес, негативно позначитися на волевиявленні виборців і, нарешті, вплинути на результати виборів. Здійснюючи таке провадження, Конституційний Суд Російської Федерації перетворився б на учасника виборчої кампанії, що суперечить його призначенню та принципам діяльності.

На перший погляд, такий підхід до вирішення розглядуваної проблеми є правильним. Однак, вважаємо, що наведеними висновками Суд уникнув виконання своєї функції щодо розгляду справи, чим не забезпечив проведення виборчого процесу відповідно до Конституції. Крім того у зазначеній справі, яка була розглянута через три роки, Конституційний Суд РФ визнав неконституційними законодавчі норми, які допускали у період виборчої кампанії зміну правил підрахунку голосів при повторному голосуванні. На нашу думку, такий судовий захист не має сенсу. Тому, погоджуючись із позицією Суду щодо нерозгляду такої справи в період виборчого процесу, вважаємо, що після закінчення виборчого процесу, тим більше, така справа не має розглядатися, оскільки судові рішення викличе сумнів у легітимності обранців до відповідних органів.

Конституційний Суд України також здійснює судовий контроль за виборчими процесами в Україні — шляхом приведення виборчого законодавства у відповідність із Конституцією України.

Вважаємо, що для забезпечення принципу стабільності у виборчих процесах Конституційний Суд України повинен розглядати такі справи невідкладно. Строки подання конституційних звернень і розгляду таких справ мають бути обмежені. Варто заборонити розгляд подібних справ у період виборчих процесів та після їх завершення.

¹ Стрижак А. А. Выборче право в Україні (історія та сучасність) / А. А. Стрижак. — К. : Логос, 2012. — 448 с.

Конституційний контроль за виборчими процесами також впливає на реалізацію принципу стабільності виборчого законодавства в Україні, що забезпечує передбачуваність правил проведення виборів і поведінки суб'єктів виборчого процесу.

Від стабілізації виборчого законодавства в Україні прямо пропорційно залежить ефективність судового захисту виборчих прав виборців та інших суб'єктів виборчих процесів.

З 2005 року адміністративні суди забезпечують судовий контроль усіх виборчих процесів, які відбувалися в Україні, в тому числі виборів народних депутатів 2006, 2007 та 2012 років. Однак ураховуючи те, що виборче законодавство щодо виборів народних депутатів перед кожною виборчою кампанією значно оновлювалося, вироблення рекомендаційних роз'яснень щодо застосування такого законодавства при розгляді спорів, які виникають на відповідних виборах, було і є недоцільним.

Дослідження свідчить, що забезпечення реалізації принципу стабільності виборчого законодавства в Україні не відповідає сьогоденню та міжнародним стандартам. Вважаємо, що з метою усунення такого становища необхідно принцип стабільності виборчого законодавства у вигляді заборони внесення змін та доповнень до останнього протягом певного часу закріпити в Конституції України. Також необхідно передбачити, що закони про зміни до виборчого законодавства мають прийматися не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

З цього приводу суддя КСУ М. Д. Савенко в окремій думці зазначив: «...Встановлення обмежувального строку в один рік щодо внесення змін і доповнень до чинних законів, що регулюють порядок виборів до конституційних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також прийняття нових законів з цих питань, забезпечить можливість належного конституційного контролю щодо конституційності норм, якими вносяться зміни та доповнення, чи нового закону, і виключить можливість проведення будь-яких виборів на підставі можливих неконституційних положень відповідного закону»¹.

Треба законодавчо встановити особливості розгляду Конституційним Судом України справ щодо конституційності виборчого законодавства, відповідно до якої такі справи Конституційний Суд України повинен розглядати невідкладно. Строки подання конституційних звернень і розгляду таких справ мають бути обмежені. Варто заборонити розгляд таких справ у період виборчих процесів та після їх завершення.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23 (25.06.98). — Ст. 850.

Неодмінною складовою забезпечення принципу стабільності виборчого законодавства є прийняття Виборчого кодексу та уніфікація правил проведення виборчих процесів в Україні.

Реалізація принципу стабільності виборчого законодавства стане запорукою ефективного судового захисту адміністративними судами виборчих прав виборців та інших суб'єктів виборчих процесів в Україні в результаті вироблення усталеної судової практики щодо застосування виборчого законодавства та надання відповідних рекомендаційних роз'яснень.

Принцип стабільності виборчого законодавства має захисну функцію, яка полягає в забезпеченні дотримання і реалізації засад виборчого права в Україні, які є більш важливими, ніж цей принцип, але перебувають у прямій залежності від нього.

Викладене дослідження може бути використано у законотворчому процесі при підготовці змін до Конституції України та розробленні і прийнятті Виборчого кодексу України.

6.3. Правове врегулювання організації роботи адміністративних судів України під час виборчого процесу

Від того, як організовано судовий захист виборчих прав і свобод громадян, наскільки ефективно здійснюються інші функції суду під час підготовки і проведення виборів, великою мірою залежить дотримання на практиці основоположних принципів виборчого права¹. Справді демократичні вибори неможливі не тільки без дотримання певних основоположних принципів демократичної держави, в якій сповідують верховенство права, таких як повага до основних прав і стабільність виборчого права, а й без існування дієвих процесуальних гарантій². Серед таких гарантій — належна організація роботи судових інстанцій, уповноважених розглядати виборчі спори, аби норми виборчого права не були лише словами на папері (п. 92 Пояснювальної доповіді, ухваленої Венеціанською комісією на 52-му пленарному засіданні, Венеція, 18—19 жовтня 2002 року).

Суд не є суб'єктом виборчого процесу. Як владна інституція він не бере участі у будь-яких виборчих процедурах. Особлива функція суду — забезпечення умов перебігу всього виборчого процесу відповідно

¹ Вдовин Д. Н. Функции суда в избирательном процессе в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Д. Н. Вдовин. — М., 2008. — С. 4.

² Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матер. Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДІПЛ, ПАРЕ / за ред. Ю. Ключковського. — К. : ФАДА, ЛТД, 2008. — С. 55.

до законодавства України, судовий захист прав і свобод суб'єктів виборчого процесу.

На всіх етапах виборчого процесу спрямованість діяльності судових інстанцій визначається метою захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави на засадах верховенства права. Відтак, порядок діяльності адміністративних судів України набуває особливих рис, обумовлених необхідністю захисту виборчих прав і свобод. У зв'язку з цим треба чітко уявляти особливості повноважень і завдань суду, а також організації його роботи на конкретних етапах виборчого процесу.

Визначальним критерієм оцінки ефективності судової влади і правосуддя у правовій державі є доступність судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб. Доступність правосуддя стала міжнародним стандартом, оскільки реалізація основних прав людини і громадянина пов'язується із судовими процедурами, причому такими судовими процедурами, які б не ускладнювали, а полегшували судовий захист¹. Саме тому належна організація роботи адміністративних судів під час виборчого процесу виступає важливою гарантією практичного здійснення виборчих прав громадянами. Адже «потреба у доступі до правосуддя... є подвійною: по-перше, ми повинні гарантувати, що права громадян визнаються й ефективно реалізуються, оскільки інакше вони не будуть реальними, а лише ілюзорними; і, по-друге, ми маємо бути здатними правові суперечки, конфлікти та скарги, які неминуче виникають у суспільстві, вирішувати спокійним шляхом за допомогою правосуддя, щоб сприяти гармонії та миру в суспільстві...»².

Доступність правосуддя у виборчих спорах — це певний стандарт, який відбиває вимоги справедливого й ефективного судового захисту виборчих прав і конкретизується, зокрема, за допомогою відповідних процесуальних механізмів, належних судових процедур, у розумних строках судового розгляду і належній організації роботи суду. Вказаний стандарт отримав відображення і в Керівних принципах щодо виборів, прийнятих Венеціанською комісією на 51-й пленарній сесії (Венеція, 5—6 липня 2002 року), яка, зокрема, підкреслювала: «Життєво важливо, щоб процедура оскарження, а особливо повноваження різних органів, залучених до неї, була чітко врегульована»³.

¹ Позовне провадження : монографія / В. В. Комаров, Д. Д. Луспенник, П. І. Радченко та ін. ; за ред. В. В. Комарова. — Х. : Право, 2011. — С. 28; Сакара Н. Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах : монографія / Н. Ю. Сакара. — Х. : Право, 2010. — С. 91.

² Jacob H. Access to Justice In England / H. Jacob // Access to Justice. — Milan, 1979. — Vol. 1. — P. 419.

³ Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матер. Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ, ПАРЕ / за ред. Ю. Ключковського. — К. : ФАДА, ЛТД, 2008. — С. 25.

Доступність правосуддя при вирішенні виборчих спорів має декілька аспектів. Окрім таких загальних елементів, як: просторова доступність (побудова судової системи має передбачати, що суди розташовані поблизу або, принаймні, у межах розумної віддаленості від учасників відповідних правовідносин); інформаційна доступність (повинна бути забезпечена доступність інформації про порядок отримання судового захисту своїх прав і свобод, умови й порядок звернення до суду); фінансова доступність (матеріальна спроможність суб'єктів скористатися судовим захистом); особливої важливості при вирішенні виборчих спорів, з огляду на їх специфіку, набуває темпоральна доступність правосуддя, а саме своєчасність судового захисту виборчих прав. Це, зокрема, означає, що будь-якій людині має бути гарантована можливість скористатися судовим захистом своїх прав негайно (у максимально короткі строки) в ситуації, коли у неї виникає така необхідність. Зазначене, як стверджується в юридичній літературі, має розглядатися в якості принципового положення. Це, в свою чергу, потребує вжиття необхідних організаційних заходів щодо функціонування судових інстанцій держави напередодні і в дні проведення виборів. «Враховуючи скорочені строки розгляду справ даної категорії суд зобов'язаний організувати свою роботу (в тому числі у вихідні дні) таким чином, щоби справи були розглянуті в установлені строки, а особи, які беруть участь у справі, були належним чином повідомлені про місце і час судового засідання»¹.

Бере до уваги вказану вимогу і Венеціанська комісія, коли зазначає, що процедура оскарження має бути максимально короткою, особливо коли йдеться про рішення, ухвалені напередодні виборів. При цьому слід уникати двох пасток: по-перше, процедура оскарження не повинна гальмувати виборчий процес, а по-друге, зважаючи на те, що рішення за скаргами не можуть виступати підставою для перенесення дати виборів, їх варто ухвалювати не після, а до виборів. Рішення за результатами виборів також мають ухвалюватись досить оперативно, а надто в обставинах напруженої політичної ситуації. Це означає, що строки подачі заяв про оскарження мають бути дійсно короткими і що орган з розгляду скарг повинен ухвалювати свої рішення якомога оперативніше. Водночас, строки подачі скарг мають бути достатніми для того, щоб був час на подання заяви, щоб гарантувати реалізацію права на захист і ухвалити зважене рішення. Для рішень, ухвалених до виборів, цілком доречними видаються строки в три—п'ять днів для першої інстанції — як для подачі заяви про оскарження, так і для ухвалення рішення (п. 95 Пояснювальної доповіді, ухваленої Венеціанською комісією на 52-му пленарному засіданні, Венеція, 18—19 жовтня 2002 року).

¹ Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений / Е. И. Колюшин. — М. : НОРМА ; ИНФРА-М, 2010. — С. 89.

Слід визнати, що проблема вільного доступу громадян до правосуддя є однією з базових у сучасних правових системах, які визнають на конституційному рівні ідею правової держави, поділ влади та існування основних, або невід'ємних, прав людини. Причому, як писав відомий американський юрист Л. Г. Форер, «... доступ усіх громадян до правосуддя не можна порівняти з правом на забезпечення роботою, освітою, житлом, медичним обслуговуванням, якими б важливими вони не були. Справедливе правосуддя — основа нашої політичної системи». Без суду, що виступає «рівним серед перших», здійснює контроль за діяльністю влади законодавчої і виконавчої, права і свободи людини не можуть бути належним чином захищені — як у випадку, коли загроза виходить від самих гілок влади, так і у випадках, коли суб'єктивним правам і свободам людини загрожує інша людина. Поряд з принципом незалежності судової влади принцип вільного доступу до правосуддя природним чином становить основу сучасної концепції справедливого, або належного, правосуддя¹.

Чинне законодавство України визначає особливості провадження у справах, пов'язаних із виборчим процесом, під час виборів народних депутатів України, виборів Президента України, виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Указана специфіка стосується, зокрема, строків оскарження, порядку прийняття і строків розгляду скарг і вирішення справ зі спорів, що виникають під час виборчого процесу, тощо (статті 172—179 КАС України). Серед відповідних законодавчих положень перш за все слід назвати такі:

— частина 3 ст. 11 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061-VI, згідно з якою органи виконавчої влади, у тому числі спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців, а також *суди* (виділено автором. — М. С.), виборчі комісії, правоохоронні органи (прокуратура, міліція) організовують свою роботу під час виборчого процесу, в тому числі у вихідні дні та в день голосування, таким чином, щоб забезпечити прийом і розгляд документів щодо підготовки та проведення виборів депутатів, позовних заяв, скарг та звернень виборчих комісій у строки та спосіб, установлені цим Законом;

¹ Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / О. М. Овчаренко. — Х., 2007. — 249 с.; Смородинський В. С. Судова влада в Україні (загальнотеоретичний аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В. С. Смородинський. — Х., 2001 — С. 67.

— частина 6 ст. 96 Закону України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 року № 474-XIV, яка передбачає, що виборчі комісії, суди та правоохоронні органи організовують свою роботу під час виборчого процесу, в тому числі у вихідні дні та в день голосування, таким чином, щоб забезпечити прийом та розгляд скарг у строки та в спосіб, встановлені цим Законом;

— частина 20 ст. 88 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 року № 2487-VI, згідно з приписами якої суди, виборчі комісії, правоохоронні органи (прокуратура, міліція) організовують свою роботу під час виборчого процесу, в тому числі у вихідні дні та в день голосування, таким чином, щоб забезпечити прийом і розгляд позовних заяв, скарг та звернень виборчих комісій у строки та спосіб, установлені цим Законом.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» є основним нормативно-правовим актом, який визначає правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні. Втім, він обмежується лише загальним окресленням кола повноважень представників судової системи України, не обумовлюючи специфіки організації роботи суду під час виборчого процесу. Аналіз практики організації роботи адміністративних судів під час виборчого процесу в Україні свідчить, що основними правовими формами вирішення необхідного кола організаційних питань виступають підзаконні акти (зокрема накази Державної судової адміністрації), а також різновид локального акта — наказ голови суду.

Як бачимо, законодавець, вирішуючи питання організації роботи адміністративних судів України під час виборчого процесу, обмежився лише вказівкою на необхідність організації роботи судів під час виборчого процесу, в тому числі у вихідні дні та в день голосування, таким чином, щоб забезпечити прийом і розгляд позовних заяв, скарг та звернень виборчих комісій у належні строки та в установлений спосіб. Щодо решти питань нормативний простір залишено для врегулювання відповідних відносин на рівні підзаконних і локальних актів.

У цілому, такий підхід до врегулювання питань щодо виборів, за визнаними міжнародних стандартами, є допустимим. Так, Керівні принципи щодо виборів висувають вимогу, відповідно до якої норми виборчого права мають бути закріплені у вигляді закону, виняток передбачено для технічних (організаційних) питань і конкретних аспектів організації виборів¹. У цій частині держава може реалізувати своє суверенне право щодо обрання моделі законодавчого врегулювання організації проведення виборів. Слід визнати виправданим підхід, за якого поточні, організа-

¹ Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матер. Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДІПЛ, ПАРЕ / за ред. Ю. Ключковського. — К. : ФАДА, ЛТД, 2008. — С. 53.

ційні, оперативні питання не включаються до предмета регулювання правових актів, що мають юридичну силу закону. Це відповідає одній із базових засад ефективного функціонування правової системи — поєднання стабільності і динамізму правового регулювання. Досягнення належного балансу потребує закріплення на рівні законів найбільш важливих вимог до учасників відповідних правових відносин з одночасним врегулюванням на рівні підзаконної і локальної регламентації певних організаційних питань. Це дозволяє забезпечити більшу визначеність права, ясність і точність вимог правових норм, запобігти їх невинуватеній абстрактності, врахувати особливості досить специфічних аспектів відносин, що потребують правового регулювання.

Сучасний етап розвитку суспільства потребує більш гнучкого правового регулювання суспільних процесів, що зумовлює необхідність здійснення такого регулювання у більш простий спосіб, аніж законотворення, і не дозволяє взагалі уникнути підзаконного або локального правового регулювання. Давно став очевидним той факт, що неможливо врегулювати все багатоманіття суспільних відносин за допомогою лише законів. Навіть якби законодавець спробував зробити це, така спроба не мала б успіху.

Підзаконні і, зокрема локальні акти, традиційно складають доволі значний блок у системі правового регулювання¹, оскільки ціла низка сфер суспільних відносин потребує оперативного реагування. Сфера відносин, пов'язаних із реалізацією виборчих прав громадян, — не виняток. Спроба обійтися у правовому регулюванні без підзаконних актів спричинила б не тільки надмірне навантаження законодавчих органів і, відповідно, уповільнення темпів обговорення і прийняття законів, а й негативно вплинула б і на саму якість законів². Крім того без належного врегулювання залишилися б ті поточні питання, які потребують якомога більш оперативного реагування і врахування специфіки тих чи інших відносин.

Істотним за таких умов є визначення критеріїв розмежування предметів регулюванні закону і підзаконних, у тому числі локальних, актів. У першу чергу йдеться про змістовий критерій, який передбачає первинність нормативного врегулювання питань, що є виключно або переважно предметом законодавчого впливу, а також значущість і стабільність

¹ Нормография: теория и методология нормотворчества : науч.-метод. и учеб. пособ. / под ред. доктора юрид. наук Ю. Г. Арзамасова. — М. : Академический Проект, 2007. — С. 92.

² Казьмин И. Ф. Закон о законах: проблемы издания и содержания / И. Ф. Казьмин, С. В. Поленина // Советское государство и право. — 1989. — № 12. — С. 3—11; Ковальська В. В. Поняття, ознаки та значення нормативно-правового акта МВС України / В. В. Ковальська // Форум права. — 2008. — № 2. — С. 239.

регульованих відносин. Іншими словами, закон регулює найбільш важливі, стійкі відносини, які мають бути предметом саме законодавчого впливу. На врегулювання на рівні підзаконних актів залишаються питання, вирішення яких спрямовано на забезпечення реалізації законодавчих приписів.

Підзаконне, у тому числі локальне, правове регулювання має відповідати низці базових вимог, а саме:

1) підставою прийняття підзаконного (локального) акта має виступати відповідне положення закону, яким залишено простір для такого локального регулювання. Як вбачається, законодавець повинен чітко вказати, в якій формі має відбуватися врегулювання організаційних питань, у які строки має бути прийнято відповідний підзаконний (локальний) акт і яким є перелік питань, обов'язкових для врегулювання;

2) має бути дотримано принцип законності. Підзаконний (локальний) акт не може суперечити чинним нормам законодавства, що мають більшу юридичну силу;

3) реалізації підлягає принцип застосування найбільш раціональних, вироблених практикою нормотворчості, правил підготовки актів, що передбачає глибоке й всебічне опрацювання змісту підзаконних (локальних) актів. Головні вимоги цього принципу: акт має готуватися не довільно, а за ретельного аналізу ситуації, що обумовлює його вироблення, вивчення потреби правового регулювання тих чи інших сторін суспільних відносин, які складаються в межах конкретної організації, доцільності такої регламентації;

4) прийняття підзаконного (локального) акта має відповідати принципу оперативності нормотворчості, що є необхідною умовою її ефективності і дістає вияв у своєчасному прийнятті того чи іншого підзаконного (локального) акта, недопущенні утворення правового вакууму. Оперативність передбачає швидку ліквідацію прогалин, своєчасне скасування або зміну застарілих актів тощо.

Усі розглянуті вище вимоги є взаємопов'язаними, і тому функціонувати належним чином вони можуть лише за повної взаємодії. Ефективність роботи суду при розгляді виборчих спорів, результативність судового захисту великою мірою залежать від того, як організовано діяльність суду, наскільки чітко визначено коло питань, що підлягають вирішенню, наскільки правильно, з організаційної точки зору, встановлено права і обов'язки співробітників суду, визначено повноваження його посадових осіб тощо¹.

¹ Макаrchук И. Ю. Локальная правотворческая политика и предупреждение локальных нормотворческих ошибок / И. Ю. Макаrchук // Правовая политика и развитие российского законодательства в условиях модернизации : сб. докладов ; под ред. доктора юрид. наук А. В. Малько, доктора юрид. наук В. М. Шафирова, доктора юрид. наук А. В. Усса. — Красноярск : СФУ, 2012. — 532 с.

Як відомо, процес вирішення суддею юридично значущих справ пов'язаний із здійсненням процесуальних і непроцесуальних (підготовчих, організаційних) дій як судді, так і працівників апарату суду (помічників суддів, секретарів судового засідання, судових розпорядників, консультантів суду та ін.). Відповідно, для вирішення справ, що виникають під час виборчого процесу, має бути забезпечений розподіл обов'язків суддів і працівників апарату суду з тим, щоб судді виконували в основному процесуальні дії, а на апарат суду мають бути покладені непроцесуальні функції організаційного характеру, а також максимальне сприяння судді при виконанні ним функцій з підготовки і виконання процесуальних дій¹.

Як було встановлено, питання організації роботи суду під час виборчого процесу є предметом регулювання переважно підзаконних, у тому числі локальних, нормативних актів. Серед них слід назвати:

1) акти Державної судової адміністрації України. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 146 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Державна судова адміністрація України забезпечує належні умови діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування в межах повноважень, визначених цим Законом.

Закон не надає чіткого визначення цього напрямку діяльності Державної судової адміністрації України. Поняття організаційного забезпечення діяльності судів було визначено у ст. 119 Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року як сукупність заходів фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного та організаційно-технічного характеру, спрямованих на створення умов для повного і незалежного здійснення правосуддя. Для забезпечення основних функцій ДСА України Голова цієї установи з питань, що належать до його повноважень, видавав накази. У такий спосіб унормовувалася організація діяльності судів. Наказами ДСА України затверджено, зокрема, Інструкцію з діловодства в апеляційних і місцевих адміністративних судах (наказ від 5 грудня 2006 року № 155). Указаним актом, серед іншого, передбачено, що:

— у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, копії судового рішення невідкладно видаються особам, які брали участь у справі, або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення (абз. 2 п. 10.1 розділу X Інструкції);

— у разі оскарження судових рішень у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, останні передаються до суду апеляційної інстанції невідкладно (п. 11.3 розділу XI Інструкції);

¹ Організація роботи суду : навч. посіб. [для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / І. Є. Марочкін, Л. М. Москвич, О. М. Овчаренко та ін. ; за заг. ред. І. Є. Марочкіна. — Х. : Право, 2012. — С. 11.

2) накази і розпорядження голови суду як різновид локальних актів нормативного або індивідуального характеру (статті 24, 29, 34, 41 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») з питань, що належать до його повноважень і не пов'язані з відправленням правосуддя.

До таких актів, зокрема, включаються положення, якими:

- встановлюються чергування суддів і працівників апарату суду під час виборчого процесу, особливий режим роботи суду в цей період, необхідний для забезпечення розгляду виборчих спорів, з додержанням строків, передбачених Кодексом адміністративного судочинства України;

- особам, які залучаються до чергування, відповідно до вимог трудового законодавства надаються вихідні дні за відпрацьований час в інші зручні для них дні;

- вирішується питання про порядок автоматичного розподілу справ, пов'язаних із виборчим процесом, у дні чергування тощо.

Крім внутрішніх організаційних заходів здійснюються заходи щодо інформування громадян та інших суб'єктів виборчого процесу про порядок роботи суду в зв'язку з розглядом виборчих спорів. До загального відома доводять інформацію про часи роботи суду, порядок прийому вхідної кореспонденції, пов'язаної з розглядом справ зі спорів щодо проведення виборів, у тому числі у вихідні та святкові дні, повідомляються контактні дані тих працівників суду, які можуть надати додаткову інформацію щодо організації роботи адміністративного суду в період виборчого процесу. Такі інформаційні заходи також виступають елементом доступності правосуддя.

Заслугує на позитивну оцінку практика тих судів, у яких наказом голови суду встановлюється план заходів щодо організації роботи суду в період виборчого процесу. До плану можуть включатися такі організаційні заходи:

- проведення зборів суддів, працівників апарату суду з питань оптимального забезпечення роботи суду в період виборчого процесу, визначення на таких зборах персонального складу чергових суддів, працівників апарату суду, розроблення графіка чергувань;

- затвердження графіка чергувань суддів у неробочий час та у святкові і вихідні дні; включення до графіка чергування працівників апарату суду, відповідальних за приймання позовних заяв та автоматичний розподіл справ;

- визначення функціональних обов'язків працівників апарату суду, які відповідають за прийняття, реєстрацію, розподіл позовних заяв, передачу матеріалів суддям, сповіщення сторін й інших осіб, видачу судових рішень тощо;

- організація вивчення виборчого законодавства суддями і працівниками апарату;

- виготовлення методичних матеріалів щодо матеріально-правових і процесуальних питань, пов'язаних із розглядом справ про вибори

(з описом можливих процесуальних ситуацій, наведенням бланків протоколів судових засідань тощо);

- вжиття додаткових заходів для забезпечення охорони суду; семінарів; посилення контролю за забезпеченням порядку в приміщеннях судів;

- отримання інформації про організацію проведення виборів, зокрема даних про керівників, заступників, секретарів виборчих дільниць, про місця розташування виборчих дільниць, їхні адреси, контактні телефони;

- забезпечення можливості участі преси у судових засіданнях та визначення відповідальної особи для ефективної взаємодії зі ЗМІ;

- доведення до відома громадян через місцеві ЗМІ інформації про порядок та підстави звернення громадян до суду при реалізації ними виборчих прав; забезпечення розміщення на офіційному сайті суду та в фойє суду необхідної інформації (режим роботи, засоби зв'язку) стосовно роботи суду в період виборчого процесу та у день виборів;

- підготовка матеріально-технічної бази (перевірка комп'ютерів на справність, внесення розроблених методичних матеріалів до бази даних, підготовка мнотильної техніки), забезпечення можливості роботи суду в екстремальних умовах;

- забезпечення можливості мобільно та у порядку, передбаченому законом, повідомляти сторони про дату, час і місце судового розгляду; визначення осіб, відповідальних за кур'єрську доставку;

- забезпечення негайного приймання відповідальним працівником канцелярії виборчих справ та їх автоматичного розподілу на суддю, який приймає справи до розгляду; забезпечення негайного повідомлення з питань прийняття рішення сторони справи;

- створення з числа працівників суду групи з консультативного обслуговування, реєстрації звернень, звернення постанов суду до виконання, аналітичної роботи;

- направлення до виборчих комісій пропозицій щодо забезпечення постійної участі уповноважених працівників комісій в суді в дні виборів;

- вжиття заходів із підтримання приміщення суду в охайному стані;

- надання вищими судовими інстанціями методичної допомоги судам нижчого рівня для забезпечення правильного застосування ними законодавства щодо розгляду справ, пов'язаних із виборчим процесом, забезпечення ефективного судового захисту прав суб'єктів виборчого процесу.

Крім того для належної організації виборчого процесу головою суду може бути направлено звернення до голів державних адміністрацій щодо надання судам технічної допомоги для належного інформування учасників судового процесу про час і місце розгляду справи, організації оперативної доставки матеріалів із комісії до судів, іншого матеріально-

го забезпечення організації судових процесів. Головою суду та його заступниками можуть проводитися наради та навчальні заходи щодо особливостей розгляду виборчих справ;

3) видання актів органів суддівського самоврядування (зборів, конференцій, з'їздів суддів), що є обов'язковими для суддів, які займають адміністративні посади в судах відповідної юрисдикції, та інших суддів (статті 117, 122, 127 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Ці органи уповноважені приймати рішення з питань внутрішньої діяльності судів певної юрисдикції чи окремого судового органу, обов'язкові для суддів, голів судів та органів суддівського самоврядування. Виконання рішень зборів суду покладається на голову відповідного суду або його заступника (ст. 117 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Можна додати затвердження низки документів кадрового характеру (типовий штатний розпис апарату місцевих судів, типові посадові інструкції для працівників апарату місцевих і апеляційних судів тощо). Після набуття чинності Законом України «Про судоустрій і статус суддів» Рада суддів і ДСА України затвердили: а) Положення про автоматизовану систему документообігу суду (рішення від 26 листопада 2010 р. № 30), яке визначає порядок функціонування відповідної системи; б) Положення про службу судових розпорядників та організацію її діяльності (рішення від 24 червня 2011 р. № 32 і наказ від 14 липня 2011 р. № 1122).

Положення про автоматизовану систему документообігу суду, серед іншого, передбачає:

- автоматичний розподіл справ, пов'язаних із виборчим процесом, процесом проведення референдуму, а також судових справ про встановлення або усунення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання, здійснюється з урахуванням навантаження судді судовими справами відповідних категорій за поточний день (п. 3.2);

- у разі настання таких обставин, як знеструмлення електромережі суду, вихід з ладу сервера автоматизованої системи тощо, які негативно впливають на функціонування автоматизованої системи, розподіл судових справ, які за законом мають розглядатися невідкладно з метою недопущення порушення конституційних прав громадян (справи, пов'язані із виборчим процесом, вирішення питання про обрання міри запобіжного заходу у виді взяття під варту тощо) здійснюється головою суду з дотриманням принципів черговості до усунення відповідних обставин (пп. 3.10.3) тощо.

У науковій літературі відзначається дискусійність природи наведених актів органів суддівського самоврядування та голів судів. З одного боку, вони містять елементи адміністративно-управлінських рішень. Ці акти є односторонніми юридично-владними волевиявленнями суб'єктів державного управління в галузі правосуддя, приймаються в рамках закону і приводять до встановлення, зміни чи припинення конкретних правових відносин стосовно організації та забезпечення функціонування

судової влади. З іншого боку, ці акти не мають процесуальної природи, вони не є актами судової влади у власному розумінні, спрямованими на вирішення юридично значущих справ (рішеннями, вироками, постановами, ухвалами тощо). Акти голів судів та органів суддівського самоврядування виходять від носіїв судової влади — суддів — і спрямовані на створення належних умов для виконання наданих їм законом повноважень у процесуальному режимі. Вони мають бути засновані на чинному законодавстві і не можуть встановлювати нові, не передбачені законом, правила поведінки громадян. Акти управління судовою системою завжди мають внутрішнє для неї значення, не передбачають наявності серед своїх адресатів інших суб'єктів, крім органів і осіб (посадовців) судової влади. Вони, на відміну від судових рішень, мають у більшості випадків позитивний (управлінсько-процедурний) зміст, не припускають застосування державно-примусових заходів. Рішення суду у конкретних справах завжди мають зовнішньосистемний, чітко виражений правоохоронний характер, приймаються лише уповноваженими судовими органами (суддями) у разі заявленого спору щодо права чи вчинення суспільно небезпечних дій і виключно у суворій відповідності із встановленою процесуальним законом процедурою¹.

Видається за необхідне розглянути питання доцільності вироблення типового порядку організації роботи суду під час виборчого процесу, що підлягав би затвердженню Державною судовою адміністрацією і Радою суддів України. Указаний документ дозволив би виробити єдині, уніфіковані, вимоги до здійснення організаційних заходів щодо забезпечення належного проведення виборів, які б підлягали дотриманню кожною судовою інстанцією держави.

Окрім підзаконного і локального нормативного регулювання питань, пов'язаних з організацією розгляду юридичних спорів, що виникають під час виборчого процесу, джерелом формування відповідних правоположень виступає також судова практика. Як відомо, у романо-германській правовій сім'ї, до якої належить і правова система України, судова практика, що розуміється як рішення судів у конкретних справах, які містять правові зразки одноманітного та багаторазового застосування й тлумачення правових норм, виконує роль переконливого (авторитетного) джерела права. Судова практика виступає результатом правозастосовної та інтерпретаційної діяльності судів, узагальнюється вищими судовими інстанціями. Значення судової практики як джерела права стає особливо помітним при правовому регулюванні відносин, які недостатньо ясно, неповно або суперечливо унормовані на рівні законодавства, а також при застосуванні судами принципів права і норм про права людини та основоположні свободи.

¹ Стрижак А. А. Судове управління в Україні: теоретичні основи і правове регулювання : монографія / А. А. Стрижак. — Ужгород : Патент, 2004. — С. 71.

Сфера виборчого законодавства у частині організації роботи суду під час виборчого процесу є яскравим прикладом таких суспільних відносин. Пленум ВАСУ в постанові від 1 листопада 2013 року № 15 підкреслив, що за правилами ч. 5 ст. 179 КАС України суди повинні враховувати, що днем подання позовної заяви або апеляційної скарги є день їх надходження до відповідного суду до двадцять четвертої години цього дня. У разі незабезпечення роботи суду до вказаної години позовну заяву чи апеляційну скаргу, подану в зв'язку з цим наступного дня, необхідно вважати поданою у день, що передує цьому (наступному) дню. Про такі обставини суд зобов'язаний зазначити в судовому рішенні (п. 10). Аналогічна правова позиція раніше отримала відображення у постанові Пленуму ВАСУ від 2 квітня 2007 року № 2, і тому вже застосовується судами на практиці (як приклад — постанова Донецького окружного адміністративного суду від 13 жовтня 2010 року у справі № 2а-23500/10/0570)¹.

Окремий напрям — вивчення та узагальнення судової практики розгляду спорів, пов'язаних з виборчим процесом, Вищим адміністративним судом України. Відповідно до ч. 3 ст. 32 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» до повноважень Вищого адміністративного суду України належить вивчення та узагальнення судової практики. З метою узагальнення судової практики розгляду спорів, пов'язаних з виборчим процесом, Вищий адміністративний суд України може звертатися до судів нижчих інстанцій щодо надання такої інформації: номер справи, сторони у справі, суть позову/скарги, склад суду, який розглянув справу, а також яким є судові рішення за результатами розгляду справи. Це, серед іншого, дозволяє виявити проблеми в організації судового розгляду справ.

Крім того узагальнення практики вирішення конкретних спорів, пов'язаних із питаннями організації роботи суду під час виборчого процесу, дозволило виявити правові позиції, сформовані на сьогодні судовою практикою України:

1. Як грубе порушення вимог Кодексу адміністративного судочинства України і виборчого законодавства України суди розглядають несвоєчасну передачу судом першої інстанції до апеляційного суду справи у разі подання апеляційної скарги. Таке порушення позбавляє апеляційний суд можливості розглянути скаргу в передбачені скорочені строки, а отже — порушує вимоги, що висуваються як гарантія виборчих прав громадян. Належною реакцією стає винесення судом апеляційної інстанції окремої ухвали, що може стати у подальшому підставою для дисциплінарної відповідальності осіб, які припустилися порушення (як приклад ухвала Вищого адміністративного суду України від 18 травня 2010 року у справі № К-15229/10)².

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12427644>).

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9818348>.

Крім того суд апеляційної інстанції окремою ухвалою може звернути увагу голови суду першої інстанції на неналежну організацію роботи під час виборчого процесу, на порушення судом першої інстанції норм процесуального права при розгляді тієї чи іншої справи і вимагати повідомлення про вжиті заходи (див., наприклад, окрему ухвалу Одеського апеляційного адміністративного суду від 21 жовтня 2010 року у справі № 2-а-657/10/2108¹; окрему ухвалу Севастопольського апеляційного адміністративного суду від 21 жовтня 2010 року у справі № 2а-284/10/0113²).

Задля забезпечення належної процедури розгляду спору, пов'язано з виборчим процесом, і реалізації встановлених законодавством гарантій доступності правосуддя суди включають відповідні організаційні вимоги до резолютивної частини ухвал про відкриття адміністративного провадження. Наприклад, суд для забезпечення належної оперативності розгляду справи може направити сторонам у справі факсом копію даної ухвали; відповідачеві — додатково направити копію позовної заяви і копії всіх документів, що приєднуються до неї, запропонувати подати у найкоротший строк (із вказівкою граничних часу і дати) письмові заперечення проти позову, за їх наявності; запропонувати позивачеві надати до суду відповідні належні докази на підтвердження та обґрунтування позовних вимог (ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 3 листопада 2012 року у справі № 1570/6670/2012³).

Враховуючи скорочені строки розгляду адміністративних позовів, що подаються учасниками виборчого процесу, суди, у разі подання позовної заяви з недоліками, повертаючи її для усунення останніх, указують граничний час (години з хвилинами) для повторного подання позову (ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 4 листопада 2012 року у справі № 2а-10594/10/1570⁴) тощо.

1. Належна організація роботи адміністративних судів під час виборчого процесу є важливою гарантією доступності правосуддя у виборчих спорах. Окрім таких загальних елементів, як просторова, інформаційна, фінансова доступність, особливої важливості під час вирішення виборчих спорів з огляду на їх специфіку набуває темпоральна доступність правосуддя, а саме своєчасність судового захисту виборчих прав. Це, зокрема, означає, що будь-якій особі має бути гарантована можливість

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11885616>.

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11744545>).

³ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27199846>).

⁴ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12041055>.

скористатися судовим захистом своїх прав негайно (у максимально короткі строки) в ситуації, коли у неї виникає така необхідність, що, в свою чергу, потребує вжиття необхідних організаційних заходів щодо належного функціонування судових інстанцій держави напередодні і в дні проведення виборів.

2. Аналіз практики організації роботи адміністративних судів під час виборчого процесу в Україні свідчить, що основними правовими формами вирішення необхідного кола організаційних питань виступають підзаконні акти (зокрема накази Державної судової адміністрації), а також такий різновид локального акта, як наказ голови суду. Законодавець, вирішуючи питання організації роботи адміністративних судів України під час виборчого процесу, обмежився лише найбільш загальними вказівками, залишивши основні організаційні питання на врегулювання відповідних відносин на рівні підзаконних і локальних актів.

3. Слід визнати виправданим підхід, за якого поточні, організаційні, оперативні питання не включаються до предмета регулювання правових актів, що мають юридичну силу закону. Це відповідає одній із базових засад ефективного функціонування правової системи — поєднання стабільності і динамізму правового регулювання. Досягнення належного балансу потребує закріплення на рівні законів найбільш важливих вимог до учасників відповідних правових відносин з одночасним врегулюванням на рівні підзаконної і локальної регламентації певних організаційних питань. Це дозволить забезпечити більшу визначеність права, ясність і точність вимог правових норм, запобігти їх невинуватій абстрактності, врахувати особливості досить специфічних аспектів відносин, що потребують правового регулювання.

4. Підзаконне, у тому числі локальне, правове регулювання питань, пов'язаних із виборчим процесом, має відповідати низці базових вимог, а саме: а) підставою прийняття підзаконного (локального) акта має виступати відповідне положення закону, яким залишено простір для такого підзаконного (локального) регулювання; б) підзаконний (локальний) акт не може суперечити чинним нормам законодавства, що мають більшу юридичну силу; в) підлягає реалізації принцип використання найбільш раціональних, вироблених практикою нормотворчості, правил підготовки актів, що передбачає глибоке й всебічне опрацювання змісту підзаконних (локальних) актів; г) прийняття підзаконного (локального) акта має відповідати принципу оперативності нормотворчості, що є необхідною умовою її ефективності і дістає вияв у своєчасному прийнятті того чи іншого підзаконного (локального) акта, недопущенні утворення правового вакууму.

5. Питання організації роботи суду під час виборчого процесу є предметом регулювання системи таких актів: а) Конституція, міжнародні акти з питань виборчого права, закони України; б) підзаконні акти, а саме — акти Державної судової адміністрації України, накази і розпо-

рядження голови суду як різновид локальних актів нормативного або індивідуального характеру, акти органів суддівського самоврядування.

6. Доцільним є вироблення типового порядку організації роботи суду під час виборчого процесу, що підлягав би затвердженню Державною судовою адміністрацією і Радою суддів України. Указаний документ дозволив би виробити єдині, уніфіковані, вимоги до здійснення організаційних заходів щодо забезпечення належного проведення виборів, які б підлягали дотриманню кожною судовою інстанцією держави.

6.4. Особливості розгляду спорів щодо припинення повноважень народних депутатів України

Усі народні депутати України є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси¹. Український народ через народних депутатів здійснює законодавчу владу в Україні — бере участь у законотворчому процесі. Це право він реалізує через обрання на основі загального, рівного і прямого виборчого права народних депутатів України до складу Верховної Ради України.

Згідно з ч. 3 ст. 77, п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України організація і порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюються виключно законами України. Відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України, яка наділена Конституцією України повноваженнями приймати закони (п. 3 ч. 1 ст. 85), тому до її компетенції належить, у тому числі, законодавче врегулювання питань організації і порядку проведення виборів народних депутатів України².

Визначальною для українського суспільства є законність обрання народних депутатів. Нобхідно мати дієві механізми виправлення такого явища, як незаконне перебування на посаді народного депутата України, який, у порушення виборчого законодавства, обіймає таку посаду.

Підстави та порядок припинення повноважень народного депутата України визначені у ст. 81 Конституції України, якою встановлено, що повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України.

Крім того повноваження народного депутата України можуть бути припинені достроково у разі: складення повноважень за його особистою заявою; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; припинення

¹ Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Єзеров, Д. С. Терлецький. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — С. 178.

² Там само. — С. 179.

його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України; смерті.

За загальним правилом, рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

У випадку ж невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності вирішення питання щодо дострокового припинення повноважень народного депутата України чинне законодавство надає суду (ч. 4 ст. 81 Конституції України, ч. 2 ст. 5 Закону України «Про статус народного депутата України»).

Проблемами припинення повноважень народних депутатів займалися С. В. Кальченко, Ю. Б. Ключковський, Р. О. Куйбіда, І. А. Павленко, Т. О. Шевченко, Є. П. Юрійчук та інші.

КАС України встановлено особливості провадження у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності. Наголошуємо — лише щодо несумісності.

Випадки несумісності передбачені ч. 1 ст. 3 Закону України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII «Про статус народного депутата України»; зокрема, народний депутат не має права:

1) бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади;

2) мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі;

3) обіймати посаду міського, сільського, селищного голови;

4) займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час;

5) залучатись як експерт органами у кримінальному провадженні, а також займатися адвокатською діяльністю;

6) входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку¹.

Відповідно до ч. 1 ст. 180 КАС України Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України мають право звернутися з позовною заявою про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності. Така позовна заява подається до Вищого адміністративного суду України, який як суд першої інстанції повинен протягом семи днів після відкриття провадження у справі вирішити її. Процедура припинення повноважень народного депутата України є чітко регламентованою.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 3 (19.01.93). — Ст. 17.

Однак сучасне законодавче поле не враховує всіх випадків і тонкощів виборчого процесу, а також причин, з яких народні депутати України можуть незаконно обіймати цю представницьку посаду. Легітимність такого депутата викликає сумнів, що тягне недовіру суспільства до парламенту.

До заходів щодо відновлення виборчих прав громадян слід також віднести правила дострокового вибуття кандидатів (списків кандидатів) за рішенням виборчих комісій, судів¹.

На сьогодні існують проблемні питання у теорії та судовій практиці щодо припинення повноважень народного депутата України. На наш погляд, регулювання припинення повноважень народного депутата у разі незаконного обрання його на цю посаду є недосконалим.

Під підставами припинення повноважень парламентарія слід розуміти юридичні факти, через які депутат втрачає свій депутатський мандат. Вичерпний перелік таких підстав має бути чітко визначений у законодавстві країни, найчастіше у її конституції².

Так, ст. 67 Конституції Республіки Вірменія встановлює, що повноваження депутата припиняються у випадках закінчення строку повноважень Національних Зборів, розпуску Національних Зборів; порушення умов несумісності; втрати громадянства Республіки Вірменія; безпідставної відсутності на половині голосувань протягом однієї сесії; осудження до позбавлення волі, визнання недієздатним, а також відставки³.

У Польщі Положення про вибори до Сейму визначає, що «втрата чинності мандата» настає внаслідок: а) відмови від складання присяги; б) втрати права виборності; в) відмови від мандата; г) смерті; г) арешту депутата або його призначення на визначені у Конституції посади; д) подання неправдивих відомостей у рамках процесу люстрації⁴.

Статтею 63 Конституції Литовської республіки встановлено, що повноваження члена Сейму припиняються у випадках: спливу строку повноважень або з початком першого засідання обраного на дострокових виборах Сейму; його смерті; його відставки; визнання його судом недіє-

¹ Избирательное право Российской Федерации : учеб. для магистров / под ред. И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2014. — С. 389.

² Шевченко Т. О. Конституційні підстави припинення повноважень народних депутатів у країнах світу [Електронний ресурс] / Т. О. Шевченко. — Режим доступу : http://www.rusnauka.com/DN2006/Pravo/8_shevchenko.

³ Конституція республіки Вірменія: [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/armen_const.

⁴ Мішук П. Огляд актів, що регулюють діяльність Сейму та Сенату Польщі [Електронний ресурс] / П. Мішук. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/poland.htm>.

здатним; позбавлення його мандата Сеймом у порядку процедури імпічменту; визнання виборів недійсними або у разі грубого порушення Закону про вибори; переходу його на іншу роботу або якщо він не відмовляється від роботи, несумісної з обов'язками члена Сейму; втрати ним громадянства Литовської Республіки¹.

У своєму дослідженні Т. О. Шевченко зазначає, що народний депутат може достроково припинити свої повноваження ще під час виборчого процесу або відразу після нього. Варто звернути увагу на випадок, коли парламент або одна з його палат на своєму першому пленарному засіданні, або судовий орган до початку роботи новообраного складу парламенту здійснюють процедуру перевірки (визнання) мандатів новообраних депутатів. Якщо в ході її проведення будуть встановлені факти порушення виборчого законодавства, наприклад недодержання вимог невиборності, які суттєво вплинули на результати виборів, то відповідний орган ухвалює рішення про скасування результатів виборів, наслідком чого є визнання мандата депутата недійсним. Це досить важливий момент, оскільки часто початок депутатських повноважень у повному обсязі безпосередньо пов'язується з результатами розгляду легітимності (законності) мандата новообраного депутата (ч. 1 ст. 69 Конституції Республіки Молдова)².

Ключовим, на нашу думку, у дослідницьких висновках Т. О. Шевченка є те, що отримання мандата не надає абсолютної недоторканності депутату в разі виявлення порушень виборчого законодавства до набуття такого статусу. Тобто мандат не є «ширмою», за якою депутат не може бути позбавлений цього статусу в зв'язку з відповідними підставами, які мали місце до отримання мандата.

Саме з такими проблемами зіткнулося українське суспільство стосовно перебування у статусі народних депутатів України, обраних на виборах 2012 року, окремих осіб, які у незаконний спосіб отримали представницький мандат.

У судовій практиці виникли спори стосовно перебування у статусі народних депутатів осіб, щодо яких неможливо достовірно встановити підсумки голосування та результати виборів.

Суб'єктом оскарження у цій категорії справ позивачі обирають Центральну виборчу комісію України, а предметом оскарження — її протиправні дії або бездіяльність щодо захисту порушених конституційних прав виборців і nereагування на порушення вимог виборчого законодавства під час проведення виборів.

¹ Конституція Литовської Республіки [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.

² Шевченко Т. О. Конституційні підстави припинення повноважень народних депутатів у країнах світу [Електронний ресурс] / Т. О. Шевченко. — Режим доступу : http://www.rusnauka.com/DN2006/Pravo/8_shevchenko.

Серед заявлених позовних вимог найчастіше зустрічаються такі:

- визнання недостовірними результатів чергових виборів народних депутатів України в одномандатному виборчому окрузі, встановлених відповідним протоколом ЦВК;

- скасування відповідної постанови ЦВК в частині реєстрації обраним народним депутатом по одномандатному виборчому округу конкретної особи;

- визнання відсутності у цієї особи статусу та повноважень народного депутата України;

- визнання неможливості достовірного встановлення підсумків голосування та результатів виборів народних депутатів України у відповідному одномандатному виборчому окрузі та необхідності проведення у ньому повторних виборів.

Узагальнююче обґрунтування цих позовних вимог зводиться до того, що ЦВК, якій достеменно відомо про грубі порушення виборчого законодавства під час проведення виборів народних депутатів України, завдяки чому неможливо було достовірно встановити результати виборів, свідомо прийняла протиправне рішення про реєстрацію обраним народним депутатом особи без наявних для цього правових підстав.

Не зупиняючись на конкретних обставинах, що призвели до необхідності звернення зацікавлених осіб до суду і які можуть відрізнятися залежно від конкретної справи, вважаємо необхідним більш детально зупинитися на правових підставах судових рішень про фактичне припинення повноважень народних депутатів України.

Усі народні депутати України, обрані як у багатомандатному загальнодержавному, так і в одномандатних виборчих округах, є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси¹.

Згідно із ст. 69, ч. 1 ст. 76, ч. 2 ст. 78 і ч. 4 ст. 79 Конституції України особа отримує депутатський мандат за процедурою обрання — внаслідок волевиявлення виборців, що реалізується шляхом голосування.

Особливий зв'язок існує між повноваженнями окремого народного депутата України і компетенцією Верховної Ради України в цілому. Наявність уповноваженого парламенту залежить від виконання певних вимог, адресованих народним депутатам України, від наявності у них повноважень².

Набуття особою статусу народного депутата України можливе лише як юридичний наслідок її обрання на виборах, що відбулися на основі

¹ Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 27 (23.07.98). — Ст. 1009.

² Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 44 (15.11.2002). — Ст. 2045.

загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування та за умов додержання передбачених Законом України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI «Про вибори народних депутатів України» виборчих процедур, які дозволяють достовірно встановити волевиявлення виборців. Положення ст. 81 Конституції України поширюються виключно на особу, яка обрана народним депутатом України у легітимний спосіб, зокрема внаслідок волевиявлення виборців і достовірно встановлених результатів виборів до Верховної Ради України у відповідному виборчому окрузі (ухвала Конституційного Суду України від 24 квітня 2013 року № 17-у/2013).

На наш погляд, статус і повноваження народного депутата є похідними від законності обрання особи народним депутатом, а тому й легітимність органу є похідною від такого обрання. У разі якщо кандидат отримав статус обраної особи внаслідок порушення прав інших осіб, зокрема виборців, які не віддали за нього більшість голосів, а також інших кандидатів, що брали участь у цих виборах, такий кандидат, на нашу думку, не має права на набуття повноважень депутата — народного обранця. Тому вважаємо, що така особа у повинна бути позбавлена статусу народного депутата. Однак не з підстав, визначених ст. 81 Конституції України, оскільки останньою передбачено випадки припинення повноважень народного депутата України лише у разі законного набуття цього статусу і за обставин, що виникли після набуття цього статусу.

На наш погляд, необхідно відрізнити припинення повноважень народного депутата, який у законний спосіб набув цей статус, від припинення повноважень народного депутата, який набув цей статус у незаконний спосіб.

Вищим адміністративним судом України, який розглядав справи про недостовірність результатів виборів, було встановлено факти фальсифікації у відповідних мажоритарних округах, які призвели до неможливості встановити достовірність результатів виборів.

Вважаємо, що похідним від встановлення таких обставин є те, що відповідні особи всупереч волі виборців отримали статус народного депутата.

У Російській Федерації, вживаючи термін «достовірна воля виборців», законодавець має на увазі, перш за все, волю виборців, яка виражена через голосування за рівної та справедливої, в рамках правил, передбачених нормами виборчого права, діяльності всіх учасників виборчого процесу в період виборчої кампанії. Якщо ж порушення з боку когонебудь з учасників виборчої кампанії здійснюють достатній вплив на волевиявлення виборців таким чином, що за їх відсутності результати голосування могли бути іншими (обраними могли бути інший кандидат, виборче об'єднання, по-іншому були б розподілені мандати між

виборчими об'єднаннями), такі порушення відносяться до порушень, що не дозволяють виявити дійсну волю виборців¹.

Документом Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЕ (ОБСЕ) від 29 червня 1990 року закріплено положення, за яким на державу покладається обов'язок забезпечити вільне голосування та чесний підрахунок голосів відповідно до реального волевиявлення виборців і встановити як обов'язкову умову вступу на виборну посаду отримання необхідної кількості голосів виборців. При цьому даний акт передбачає, що особа може залишити виборну посаду до закінчення строку повноважень у спосіб, який регулюється законом відповідно до демократичних і конституційних процедур.

У ст. 8 Конституції України проголошено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність осіб перед законом (Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004).

Стаття 8 КАС України передбачає, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Цей Суд розкриває зміст принципу верховенства права через формулювання висновків у своїх рішеннях. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди повинні застосовувати практику Європейського суду з прав людини як джерело права та враховувати положення ч. 2 ст. 8 КАС України щодо застосування принципу верховенства права.

Отже, висновки у рішеннях Європейського суду з прав людини повинні застосовуватися щодо відносин, врегулювання яких суперечить цим висновкам або які не врегульовано взагалі.

На наш погляд, при розгляді справ щодо достовірності результатів виборів треба враховувати Рішення Європейського суду з прав людини від 1 липня 1997 року у справі «Гітонас та інші проти Греції». Як зазначено у Рішенні, п'ятеро заявників звернулися до Європейського суду з прав людини із заявою про порушення ст. 3 Протоколу № 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Звернення вони об-

¹ Избирательное право Российской Федерации : учеб. для магистров / под ред. И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2014. — С. 393.

ґрунтували тим, що після того, як заявників було обрано до парламенту Греції, Вищий спеціалізований суд Греції анулював результати виборів стосовно них на підставі ч. 3 ст. 56 Конституції Греції.

Гітонас 8 квітня 1990 року був обраний до парламенту Греції (округ Афіни), а за рішенням Вищого спеціалізованого суду Греції від 23 січня 1991 року № 16/1991 його виборність було анульовано; Палеотодорос був обраний 8 квітня 1990 року (округ Закінф (Занте), а за рішенням цього ж Суду від 29 травня 1991 року № 41/1991 його виборність було анульовано; Сіфонакіс був обраний 8 квітня 1990 року (округ Лесбос), а за рішенням Суду від 29 травня 1991 року № 40/1991 його виборність було анульовано; Кавараціз був обраний 10 жовтня 1993 року (округ Еврос), а за рішенням Суду від 22 березня 1995 року № 10/1995 його виборність було анульовано; Гіакоматос був обраний 10 жовтня 1993 року (округ Афіни), а за рішенням Суду від 22 березня 1995 року № 9/1995 його виборність було анульовано.

За ч. 3 ст. 56 Конституції Греції особи, які займали певні посади, пов'язані з публічною адміністрацією, позбавляються права бути обраними до парламенту протягом трьох років з моменту звільнення з цієї посади. І хоча посади заявників безпосередньо не передбачені вказаною нормою Конституції, Вищий спеціалізований суд Греції дійшов висновку, що ці посади є подібними до вказаних у ч. 3 ст. 56, тому особи, які їх займали, також позбавляються права бути обраними до парламенту.

Як стверджували заявники, анулювання Вищим спеціалізованим судом Греції результатів виборів є порушенням: а) права виборців здійснювати вільне волевиявлення і голосувати за того кандидата, якого вони підтримують; б) права заявників бути обраним до парламенту. При цьому заявники посилалися на ст. 3 Протоколу № 1, яка передбачає: «Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечуватимуть вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу».

Європейський суд з прав людини об'єднав усі заяви в одну справу і ухвалив у ній Рішення, яким відмовив заявникам, аргументуючи це так: «Якими б важливими не були права, закріплені в статті 3 Протоколу № 1, вони далеко не абсолютні (п. 39); «питанням застосування і тлумачення внутрішнього законодавства повинні займатися перш за все національні органи, зокрема суди..., які спеціально призначені для виконання таких функцій» (п. 44); «посади заявників не вказані безпосередньо серед посад, які перелічені в частині третій статті 56 Конституції. Проте це не гарантує заявникам права бути обраними» (п. 44); «Вищий спеціалізований суд, проаналізувавши характер посад, які займали заявники, дійшов висновку, що ці посади є подібними до тих, що зазначені у частині третій статті 56 Конституції. Суд також встановив, що трирічного

строку не було дотримано. На цих підставах і було винесено рішення про скасування обрання заявників» (п. 44); **«особа, яку було обрано в порушення норм закону, має бути позбавлена можливості залишатися членом парламенту»** (виділено автором. — М. С.) (п. 44); «цей Суд за обґрунтованим переконанням вирішив необхідним анулювати результати виборів стосовно заявників» (п. 44); «у рішеннях Вищого спеціалізованого суду немає нічого, що дозволяє вважати, що скасування результатів виборів суперечить грецькому законодавству, є свавільним чи нерозмірним, перешкоджає вільному волевиявленню народу при виборі законодавчої влади. Відповідно, Суд не бачить порушення статті 3 Протоколу № 1» (п. 44)¹.

Висновки Європейського суду з прав людини, викладені в цьому Рішенні, однозначно підтверджують правову позицію Вищого адміністративного суду України про визнання відсутності статусу та повноважень народного депутата України у осіб, які набули цей статус з порушенням законодавства.

Р. О. Куйбіда вказує, що про такі порушення обов'язково повинен знати депутат, і, відповідно, має бути притягнутий до кримінальної відповідальності, а після цього лише необхідно припинити його повноваження. На наш погляд, таке твердження є сумнівним, оскільки визначальною у незаконності отримання статусу народного депутата є фальсифікація волевиявлення виборців, яка може не залежати від намірів і поведінки кандидата в депутати. Тому достатньо встановлення судом фактів фальсифікації волевиявлення виборців, які вплинули на результат виборів.

Частиною 1 ст. 115 Закону про вибори народних депутатів передбачено, що Центральна виборча комісія після офіційного оприлюднення результатів виборів передає виборчу та іншу документацію, що підлягає внесенню до Національного архівного фонду, в тому числі протоколи про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях і про підсумки голосування в межах виборчих округів, до відповідної центральної державної архівної установи, а окружні виборчі комісії передають цю документацію до Державного архіву в Автономній Республіці Крим і до відповідних місцевих державних архівних установ. Згідно з ч. 5 цієї статті виборчі бюлетені, контрольні талони виборчих бюлетенів, попередні та уточнені списки виборців, акти, заяви, скарги на порушення вимог цього Закону при проведенні голосування і підрахунку голосів виборців, протоколи та рішення виборчих комісій зберігаються у місцевих архівних установах, визначених ч. 2 цієї статті, протягом п'яти років з дня офіційного оприлюднення результатів виборів депутатів, після чого знищуються в установленому порядку.

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.lawrussia.ru/texts/legal_868/doc868a108x575.htm.

Зазначене законодавче врегулювання збереження виборчої документації передбачено з метою можливого виявлення фальсифікацій під час виборчого процесу, наслідком цього природним є припинення повноважень такого депутата.

Подібне правове врегулювання існує в Російській Федерації. Наприклад, після опублікування результатів виборів заява про порушення виборчих прав громадян Російської Федерації, які мали місце у період виборчої кампанії, може бути подано до суду протягом одного року з дня офіційного оприлюднення результатів відповідних виборів. Саме тому законодавство зобов'язує виборчі комісії зберігати виборчі бюлетені, списки виборців протягом року з дня офіційного оприлюднення цих результатів¹.

Пленум ВАСУ в п. 20 постанови від 1 листопада 2013 року № 15 роз'яснив: «Спори, які виникли після закінчення виборчого процесу, щодо визнання недостовірності результатів виборів народних депутатів України в одномандатному виборчому окрузі не є виборчими, підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції (ч. 4 ст. 18 КАС України) та повинні розглядатися за загальними правилами, а не за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України для розгляду виборчих спорів.

Визнання недостовірними результатів виборів народних депутатів України в одномандатному виборчому окрузі є підставою визнання відсутності статусу та повноважень народного депутата, які є похідними від результатів виборів. Ці підстави не є тотожними з підставами дострокового припинення повноважень народного депутата України, встановленими частиною другою статті 81 Конституції України. У цих справах достовірність набуття передує отриманню цих повноважень. Що ж до підстав припинення повноважень, визначених Конституцією України, то вони виникають після набуття повноважень народним депутатом України.

Також необхідно враховувати, що особа, яку було обрано з порушенням норм закону, повинна бути позбавлена можливості залишатися членом парламенту (Рішення Європейського суду з прав людини від 1 липня 1997 року «Гітонас та інші проти Греції»).

Підсумовуючи все вищевикладене, зазначимо, що легітимність парламенту в першу чергу визначається довірою до нього з боку суспільства. Тому при вирішенні питання про дійсність волевиявлення і правомірність набуття виборної посади насамперед має бути гарантована пріоритетність захисту прав людини і громадянина. Саме з цього принципу і повинні виходити суди при розгляді справ щодо припинення повноважень народного депутата України.

¹ Избирательное право Российской Федерации : учеб. для магистров / под ред. И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2014. — С. 393.

Разом з тим, на наш погляд, необхідно внести зміни до виборчого законодавства, в якому прямо передбачити можливість скасування мандата будь-якого рівня у разі незаконного обрання його носія депутатом.

6.5. Висновки

1. Для молодій державі є ознакою демократичного розвитку та природним еволюційне оновлення виборчого законодавства, яке (законодавство) має бути стабільним, поміркованим, гармонізованим, уніфікованим, послідовним, незалежним, аполітичним, демократичним, заздалегідь виваженим і таким, що відповідає міжнародним стандартам.

2. Визначальним у захисті прав виборця є те, що законодавець надав пріоритет судовому захисту — судовій гілці влади, а не адміністративним органам, як було зазвичай у радянській системі. Такі кроки законодавця свідчать про довіру суспільства до судів і розвиток у нашій державі адміністративної юстиції, яка включає й розв'язання конфліктів, що виникають у сфері публічно-правових відносин.

3. Основним вектором удосконалення виборчого законодавства є не тільки відповідність його міжнародним виборчим стандартам, а й кодифікація цього законодавства — лише в кодифікованому законодавстві можуть панувати принципи: уніфікації, стабільності, визначеності, передбачуваності, гармонізації тощо. Найкращим способом імплементації рекомендацій міжнародних організацій у національне законодавство та узгодження всіх подібних процедур виборчого процесу у різних видах виборів є розробка та прийняття Виборчого кодексу України, в якому необхідно врегулювати ключові проблемні питання, які виникали в Україні під час проведення різних видів виборів.

Завданням кодифікації повинен стати системний виклад виборчого законодавства в одному законодавчому акті, в якому обов'язково повинні мати місце повнота і юридична визначеність правового регулювання виборів. Повнота законодавчого регулювання виборів — це вимога Конституції України, відповідно до п. 20 ст. 92 якої організація і порядок проведення виборів в Україні мають бути визначені виключно на рівні закону, а не підзаконних актів. Необхідно заборонити Центральній виборчій комісії приймати нормативно-правові акти стосовно порядку проведення виборів — така заборона впливає з Конституції України.

Прийняття Виборчого кодексу, який би увібрав усі новели виборчого законодавства, розчистив застарілі норми, усунув колізії та суперечності виборчого законодавства, заповнив його прогалини, привів останнє у відповідність до міжнародних стандартів, є нагальним в Україні.

4. Принцип стабільності виборчого законодавства, який полягає у забороні змінювати це законодавство за встановлений проміжок часу перед виборами, необхідно закріпити в Конституції України. Таке врегулювання гарантувало б суб'єктам виборчих процедур юридичну визначе-

ність стосовно участі у виборах. Стабілізація виборчого законодавства — одне з основних завдань сучасного розвитку України. Проблеми, які виникають під час виборчих процесів, значною мірою є наслідком недосконалої виборчого законодавства.

5. Виборчі конфлікти вирішують не тільки адміністративні суди, а й інші органи, виборчі комісії, однак систематизований та уніфікований акт щодо процедури розгляду таких конфліктів відсутній. Таке правове становище негативно впливає на відновлення порушених прав суб'єктів виборчих процесів при розгляді їх скарг, чим нівелюється принцип ефективності правосуддя.

6. Важливим у сфері відносин стосовно розгляду виборчих спорів є питання перегляду в апеляційному порядку судових рішень Вишого адміністративного суду України у справах стосовно оскаржень встановлення результатів виборів. Ця проблема полягає лише в неналежному законодавчому врегулюванні, оскільки судова система за своєю структурою здатна виконувати таку місію, яка могла б належати Верховному Суду України.

Необхідно запроваджувати новітні технології щодо розгляду виборчих спорів. Так, у європейських країнах давно запроваджено електронний розгляд справи, починаючи з електронної форми позовної заяви і закінчуючи електронною формою судового рішення. Застосування електронної форми є особливо актуальним для розгляду виборчих спорів з огляду на його стислі строки. У такому разі, незважаючи на швидкоплинність виборчого процесу, були б усі можливості запровадити касаційний перегляд судових рішень у виборчих справах.

7. Необхідно розглянути питання доцільності вироблення типового порядку організації роботи суду під час виборчого процесу, що підлягав би затвердженню Державною судовою адміністрацією і Радою суддів України. Указаний документ дозволив би виробити єдині, уніфіковані, вимоги до здійснення організаційних заходів щодо забезпечення належного проведення виборів, які б підлягали дотриманню кожною судовою інстанцією держави.

8. Належна організація роботи адміністративних судів під час виборчого процесу виступає важливою гарантією доступності правосуддя у виборчих спорах. Окрім таких загальних елементів, як просторова, інформаційна, фінансова доступність, особливої важливості при вирішенні виборчих спорів, з огляду на їх специфіку, набуває темпоральна доступність правосуддя, а саме своєчасність судового захисту виборчих прав. Це, зокрема, означає, що будь-якій людині має бути гарантована можливість скористатися судовим захистом своїх прав негайно (у максимально короткі строки) в ситуації, коли у неї виникає така необхідність, що, в свою чергу, потребує вжиття необхідних організаційних заходів для належного функціонування судових інстанцій напередодні і в дні проведення виборів.

9. Аналіз практики організації роботи адміністративних судів під час виборчого процесу в Україні свідчить, що основними правовими формами вирішення необхідного кола організаційних питань виступають підзаконні акти (зокрема накази Державної судової адміністрації), а також такий різновид локального акта, як наказ голови суду. Законодавець, вирішуючи питання організації роботи адміністративних судів України під час виборчого процесу, обмежився лише найбільш загальними вказівками, залишивши основне коло організаційних питань на врегулювання відповідних відносин на рівні підзаконних і локальних актів.

10. Виправданим є підхід, за якого поточні, організаційні, оперативні питання не включаються до предмета регулювання правових актів, що мають юридичну силу закону. Це відповідає одній із базових засад ефективного функціонування правової системи — поєднання стабільності і динамізму правового регулювання. Досягнення належного балансу потребує закріплення на рівні законів найбільш важливих вимог до учасників відповідних правових відносин з одночасним врегулюванням на рівні підзаконної та локальної регламентації певних організаційних питань. Це дозволить забезпечити більшу визначеність права, ясність і точність вимог правових норм, запобігти їх невинуватій абстрактності, врахувати особливості досить специфічних аспектів відносин, що потребують правового регулювання.

11. Підзаконне, у тому числі локальне, правове регулювання питань, пов'язаних із виборчим процесом, має відповідати низці базових вимог, а саме: а) підставою прийняття підзаконного (локального) акта має виступати відповідне положення закону, яким залишено простір для такого підзаконного (локального) регулювання; б) підзаконний (локальний) акт не може суперечити чинним нормам законодавства, що мають більшу юридичну силу; в) реалізації підлягає принцип використання найбільш раціональних, вироблених практикою нормотворчості, правил підготовки актів, що передбачає глибоке й всебічне опрацювання змісту підзаконних (локальних) актів; г) процес прийняття підзаконного (локального) акта має відповідати принципу оперативності нормотворчості, що є необхідною умовою її ефективності і дістає вияв у своєчасності такого прийняття, недопущенні утворення правового вакууму.

12. На рівні конституційного законодавства необхідно врегулювати питання щодо припинення повноважень народних депутатів та інших обранців, які у незаконний спосіб отримали відповідний мандат. Слід удосконалити процедуру розгляду таких спорів адміністративними судами за межами виборчого процесу в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Правове регулювання порядку розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, є ключовою гарантією забезпечення судового захисту виборчих прав громадян України. Гарантування такого забезпечення можливе лише за наявності досконалого процесуального законодавства, яким регламентується процедура розгляду виборчих спорів. Досконалим є законодавство, яке вноrmовує безперешкодний доступ до суду, що полягає у зверненні до суду, розгляді позовної заяви згідно з процесуальними правилами, встановленими відповідним законом, і в прийнятті судом справедливого і законного рішення, право на апеляційне оскарження якого має бути передбачено законом.

Непростим є шлях українського суспільства до утворення такого правового явища, яке було б уніфікованим і стабільним не тільки щодо розв'язання виборчих конфліктів, а й стосовно проведення виборів. Для досягнення цього необхідно в першу чергу врахувати таке:

- по-перше, на сьогодні потребує вивчення на доктринальному рівні інститут процесуального права щодо розгляду виборчих спорів;

- по-друге, напрацьовані наукові знання з окреслених питань необхідно впроваджувати для вивчення в юридичних навчальних закладах (на юридичних факультетах) та запровадити обов'язкове вивчення предмета «Адміністративне судочинство»;

- по-третє, незважаючи на відсутність стабільності виборчого законодавства, після кожного виборчого процесу необхідно здійснювати аналіз та узагальнення відповідної судової практики, що сприятиме досягненню її єдності та допоможе при проведенні наступних виборів;

- по-четверте, законотворчий процес може досягти вершин досконалості лише в результаті докладання спільних зусиль науковців, нормотворців, практиків і шляхом системного застосування їхніх напрацювань.

Першочерговим завданням українського суспільства є розв'язання проблеми врегулювання виборчих процедур відповідно до міжнародних стандартів. Виборчий процес як одна з процедур, що забезпечує належну організацію публічної влади, здійснювану як через державні органи, так і через органи місцевого самоврядування, є проявом реалізації абсолютної процедурної справедливості у правовій системі держави. Вибори забезпечують легітимацію публічної влади: публічна влада вважається авторитетною через те, що вона сформована за певною, визнаною суспільством, процедурою. Дотримання норм, що встановлюють процеду-

ру формування органів державної влади і місцевого самоврядування, є передумовою довіри населення до влади.

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 повертається перед виборами, що є неправильним: фактично забуваються прогалини, колізії, суперечності цього законодавства. Змінювати виборче законодавство необхідно відразу після виборів, що дозволить забезпечити його стабільність і досконалість у подальшому. Треба змінити традицію, за якою політики перед виборами вносять зміни чи змінюють загалом виборче законодавство виключно задля вигоди окремої політичної сили та з урахуванням настрою людей перед виборами, що значно збільшує шанси на перемогу у виборчих перегонках.

Важливим є дотримання принципу верховенства права, який, зокрема, вимагає, щоб наділення вищих органів держави владними повноваженнями відбувалося відповідно до чітко визначеної процедури і учасникам такої процедури була гарантована можливість оскарження порушень їхніх прав у суді. Принцип верховенства права є досить новим інститутом у правовій системі України, його необхідно розвивати не тільки в судовій практиці, а й у науковій діяльності; можливо, варто розробити спільну доктрину розвитку цього принципу, а найголовніше — узаконити критерії його застосування. Саме узаконення застосування принципу верховенства права без відповідних обмежень вказуватиме на послідовність і впевненість щодо його застосування — і не тільки при розв'язанні конфлікту, а й при прийнятті законів, методологічній побудові змісту та внутрішній сутності норм цих законів.

Вимоги процедурної справедливості і принципу верховенства права отримали втілення в концепції належного урядування (good governance), сутність якого полягає у виробленні і встановленні процедур, які гарантуватимуть належну реалізацію прав, свобод і законних інтересів громадян у відносинах з органами публічної влади. Концепція належного урядування виходить з того, що основним критерієм демократичного функціонування публічної адміністрації є народний суверенітет — залежність формування виконавчих органів влади від волевиявлення народу, індикатором якого виступають чесність і справедливість виборів. Упровадження концепції належного урядування має за основну мету створення організаційних передумов реалізації прав людини, у першу чергу політичних прав.

Хоча саме на державу і покладено обов'язок організації і проведення виборів (тобто обов'язок позитивних дій), виборчі права слід визнати правами першого покоління (тобто правами, заснованими на ідеї негативної свободи). Це пояснюється тим, що вказаний обов'язок держава бере на себе не за своїм незалежним рішенням, а у силу свого прагнен-

ня відповідати статусу соціальної держави (забезпечувати право на пенсії, на допомогу в разі безробіття, на безкоштовну освіту тощо). Обов'язок проводити періодичні, загальні, рівні вибори покладено на державу самим характером організації публічної влади. Відмовитися від його виконання вона не може, оскільки це призведе до втрати її конститутивних ознак. Функції держави з організації виборчого процесу за своїм характером є делегованими. Народ прямо уповноважує державу (встановлюючи при цьому контроль з боку громадянського суспільства за виконанням цього обов'язку) на проведення виборів. Вважаємо, що саме в цьому головна відмінність будь-якого права, що належить до першого покоління прав людини, від прав другого покоління: забезпечення реалізації прав другого покоління є незалежним рішенням держави щодо взяття на себе відповідних зобов'язань, забезпечення реалізації прав першого покоління — обов'язок, покладений на державу поза її волею. Як вбачається, традиційна характеристика прав першого покоління як негативних не може повністю пояснити їх природу, оскільки будь-якому праву людини кореспондує відповідний обов'язок держави, у тому числі щодо гарантування його реалізації. Саме тому вказаний поділ на негативні та позитивні права все більше набуває умовного характеру.

Застосування міжнародних стандартів є одним з напрямків уніфікації прав і свобод людини та їх захисту. Міжнародний стандарт не є неवि-пробуванням відкриттям, оскільки він формується за вже узагальненою практикою, з якої шляхом досягнення консенсусу вибирається найкраще та найбільш досконале правило, яке визнається міжнародним стандартом і підлягає дотриманню та реалізації суб'єктами відповідних відносин. Важливо також, що міжнародний стандарт є незнижуваним мінімумом, і це означає, що він може змінюватися лише в бік покращення захисту прав і свобод людини.

Міжнародні стандарти оскарження порушень виборчого законодавства та розгляду виборчих спорів — це установлені міжнародним уповноваженим органом рекомендаційні правила (регулятори) щодо оскарження порушень виборчого законодавства та розгляду виборчих спорів адміністративними судами. Тобто це правові норми, в яких визначені принципи і правила щодо належної підготовки, проведення виборів та встановлення їх результатів, у тому числі й належного контролю за цим процесом. Ці правила мають бути прийняті уповноваженим органом.

Недоліком застосування міжнародних стандартів в Україні є відсутність їх систематизації та класифікації. Ці стандарти можна систематизувати, наприклад, за критерієм застосовності до виборчих спорів і класифікувати за предметом спору. У такій ситуації застосування міжнародних стандартів є більш доступним для суб'єктів правовідносин та суб'єктів розгляду скарг.

Закріплення міжнародних стандартів з виборчих процесів у нормах національного законодавства є недостатньою гарантією їх реалізації.

Основною гарантією забезпечення застосування міжнародних стандартів в Україні є їх правильне розуміння та дотримання — тобто поведінка всіх суб'єктів виборчих відносин повинна відповідати правилам, викладеним у міжнародних стандартах, які мають бути втілені на практиці. Крім міжнародних стандартів щодо захисту людини, її прав і свобод необхідно враховувати й суверенні стандарти країни, в тому числі й України, щодо такого захисту, оскільки реалізація основних демократичних принципів при формуванні державної влади в кожній окремій країні повинна здійснюватися з урахуванням національних, географічних, історичних, політичних і економічних особливостей.

Для захисту прав людини з точки зору доступності до судового захисту, захисту прав людини, забезпечення конвенційного права на судовий захист в Україні створено все необхідне: система адміністративних судів; адміністративне судочинство, що діє за принципом верховенства права; механізми та способи правозастосування з урахуванням практики Європейського суду з прав людини; уніфікований перелік прав і свобод людини; гарантії та інструментарії реалізації цих прав.

Створенням системи адміністративних судів в Україні забезпечено захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Принцип доступності до суду треба розуміти не як наближеність до приміщення суду, а як гарантоване право на незалежний, кваліфікований суд, на справедливе та законне судове рішення тощо. В Україні забезпечення виборчих прав громадян, їх захист, відновлення та реалізацію віднесено до компетенції адміністративних судів. Для забезпечення захисту виборчих прав та їх ефективного відновлення необхідно на законодавчому рівні надати адміністративним судам і Центральній виборчій комісії ширші повноваження щодо застосування санкцій за порушення виборчого законодавства. Адміністративні суди та виборчі комісії повинні надавати для громадського контролю звітність стосовно розгляду скарг та ухвалених за ними рішень. В адміністративних судах необхідно запроваджувати спеціалізацію суддів щодо розгляду виборчих спорів, у результаті чого зросте якість та ефективність судового контролю за виборчими процесами.

Конституційний Суд України своїми рішеннями зробив значний внесок у правове регулювання основних засад виборів і виборчих процедур, що сприяло та сприяє дотриманню і реалізації виборчих прав громадян України. Для забезпечення стабільності у виборчих процесах необхідно:

а) внести до виборчих законів приписи, за якими прийняття, внесення змін і доповнень до виборчого закону допускається не раніш як за рік до проведення відповідних виборів. Виняток може мати місце лише в разі утворення, після розгляду справи Конституційним Судом України, правового вакууму у врегулюванні виборчих відносин;

б) у разі утворення правового вакууму обов'язок Верховної Ради України в установленний строк заповнити цей вакуум відповідними законодавчими нормами з обов'язковим урахуванням висновків Конституційного Суду України, викладених у рішенні, яким було утворено цей вакуум;

в) правове врегулювання процедури розгляду справ Конституційним Судом України щодо виборчого законодавства повинно передбачати невідкладний розгляд цих справ і заборону їх розгляду в період виборчих процесів. Строки розгляду та строки подання конституційних звернень у таких справах мають бути обмежені і визнані такими, що не підлягають поновленню.

Запропоновані механізми судового контролю за правовим врегулюванням виборчих процесів сприятимуть дотриманню принципів гласності та відкритості виборчих процесів, передбачуваності правил проведення виборів та поведінки суб'єктів виборчого процесу, що, у свою чергу, свідчитиме про легітимацію влади в Україні, її демократичний розвиток.

Європейський суд з прав людини у своїх висновках вказує, що доступ до конституційного провадження про визнання законів неконституційними повинні мати громадяни. Законодавство України щодо звернення громадян до Конституційного Суду України не відповідає таким висновкам. Розгляд справ Європейським судом з прав людини є однією зі стадій провадження у розв'язанні спорів про захист прав та свобод людини і громадянина в Україні, оскільки однією з властивостей рішення цього Суду є те, що воно може бути підставою для перегляду рішень судів України, якщо вони допустили порушення прав особи при розв'язанні спору.

Правові позиції Європейського суду з прав людини значно сприяють адекватному розумінню справжнього змісту положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а деякі з формулювань Суду слід розглядати як принципові доктринальні положення, що істотно впливають на тлумачення багатьох норм як міжнародного, так і національного законодавства.

За викладеними в рішеннях Європейського суду з прав людини, висновками щодо статусу та цінності прав, які гарантуються та захищаються ст. 3 Протоколу № 1 до Конвенції, порушення державою цих прав, у тому числі й через прийняття нових законів чи внесення змін до чинних законів, повинні розглядатися як посягання на демократичні засади суспільства, на принцип верховенства права. З цього випливає, що виборче законодавство повинно бути чітким, безстороннім, зрозумі-

лим і не надавати відповідним органам широких дискреційних повноважень; останні мають з достатньою чіткістю обмежуватися положеннями національного закону. У такий спосіб Європейський суд з прав людини зобов'язує законодавця дотримуватися та впроваджувати вказані правила в нормативні акти, а законодавець, у свою чергу, зобов'язаний їх дотримуватися.

Демократичний виборчий процес — це складова політичного процесу розвитку суспільства, пов'язана з визнаними міжнародною спільнотою демократичними умовами реалізації виборчих прав громадян шляхом здійснення суб'єктами виборчого процесу виборчих процедур з підготовки та проведення відповідних виборів у строки, передбачені законодавством, які починаються у законодавчо визначений строк і закінчуються офіційним оприлюдненням результатів виборів або через законодавчо встановлений строк після цього оприлюднення.

Визначальним у виборчому процесі є те, що він не є постійним — він починається і закінчується, тобто це відносини, які після початку виборчого процесу виникають, а після завершення зникають. Однак відносини у цьому часовому проміжку є лакмусовим папірцем для визначення наявності (відсутності) демократії в державі та ролі її громадян (виборців) у формуванні представницьких органів.

Спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, можуть виникати лише під час виборчого процесу чи процесу референдуму, початок і завершення якого встановлені законодавством про вибори та про референдум. Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом чи процесом референдуму є головною ознакою виборчого спору — за її відсутності спір не є виборчим і не може розглядатися за особливостями, встановленими статтями 172—179 КАС України, а в окремих випадках навіть не належить до юрисдикції адміністративних судів.

Установлення законодавцем особливостей розгляду виборчих спорів є обмеженням доступу до належного судового захисту прав та інтересів суб'єктів виборчого процесу та процесу референдуму порівняно із суб'єктами звернення до суду в інших адміністративних справах, які розглядаються за загальними правилами, встановленими КАС України.

Створення в Україні спеціалізованих судів не означає забезпечення та реалізацію конституційного принципу їх спеціалізації, оскільки нормальне функціонування спеціалізованих судів неможливе без чіткого визначення їх компетенції (юрисдикції). На сьогодні намагання законодавця, науковців, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, інших судів та інституцій чітко визначити компетенцію спеціалізованих судів, віднайти критерії її визначення не дають відповідного результату. У судовій практиці питання юрисдикції судів вирішуються лише в конкретних справах, без відповідного наукового та узагальненого практичного підходу.

Пленуми вищих спеціалізованих судів України прийняли відповідні постанови, що містять рекомендаційні роз'яснення стосовно правильного визначення юрисдикції судів щодо їхньої спеціалізації, однак ці рекомендаційні роз'яснення з одних і тих самих питань виявилися неоднаковими. Тобто у такий спосіб окреслену проблему не розв'язано. Єдиний спосіб її розв'язання полягає у законодавчому наданні одному зі спеціалізованих судів компетенції щодо розгляду спорів, визначення судової юрисдикції яких є ускладненим.

Засоби масової інформації повинні оприлюднити спростування будь-якої інформації, поширеної у передвиборній агітації стосовно суб'єктів виборчого процесу, яку ці особи вважають недостовірною. Недостовірність такої інформації у виборчих справах у порядку адміністративного судочинства не встановлюється. У разі ж відмови (ухилення) засобу масової інформації, що оприлюднив таку інформацію, опублікувати спростування вказані суб'єкти виборчого процесу можуть звернутися до адміністративного суду з позовною заявою до цього засобу масової інформації про зобов'язання оприлюднити відповідь про спростування опублікованих ними неправдивих відомостей про кандидата чи партію (блок).

Факти, встановлення яких визначено виборчими законами, є предметом виборчого спору і встановлюються при розгляді таких спорів адміністративними судами за особливостями, передбаченими статтями 172—179 КАС України, тому помилковими є твердження, що такі факти встановлюються у цивільному процесуальному порядку.

Окреслені проблеми визначення судової юрисдикції також необхідно врегулювати на законодавчому рівні.

Виборець — це особливий суб'єкт виборчого процесу, оскільки вибори народних депутатів як сам захід, проводяться не для тих, кого обирають народними депутатами, а для виборця, який через вибори реалізує своє волевиявлення щодо участі в управлінні державою. Тому виборець повинен мати необмежене право звернення до суду про розв'язання спорів у виборчому процесі з метою контролю за виборами народних депутатів.

Відповідачами у виборчих справах є всі особи, які порушують виборче законодавство чи права та інтереси суб'єктів виборчого процесу та інших носіїв виборчих прав. Перелік відповідачів не є вичерпним. Такими висновками значно розширено суб'єктний склад виборчих спорів, які розв'язуються судами, що забезпечує учасників виборчого процесу належним правом на судовий захист. Тому визначений законодавством перелік осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких можуть бути оскаржені до суду, є зайвим, оскільки такими є всі, хто порушує виборче законодавство та права учасників виборчого процесу.

Уповноважені представники та довірені особи кандидатів та уповноважені представники партій (блоків) мають неоднаковий правовий статус, який залежить від виду виборів, у яких вони беруть участь. Таке

правове явище свідчить про неуніфікованість виборчого законодавства в Україні, що тягне плутанину та колізії у правдіносинах учасників виборчих процесів, а також неоднакове правозастосування виборчого законодавства.

Дотримання правил представництва у виборчих спорах є досить важливим в аспекті доступності до суду і отримання належного судового захисту, оскільки стислі строки звернення до суду з позовною заявою, апеляційною скаргою, які (строки) не підлягають поновленню, призводять до того, що втрачається право на судовий захист виборчих прав.

Одним із демократичних принципів виборчого процесу є гласність виборів, яка полягає у відкритості виборчих процедур для суб'єктів виборчого процесу, в тому числі й виборців, та інших його учасників і обумовлює легітимацію обраної влади. Спостереження за виборами є проявом інтересу спільноти до забезпечення демократичності виборів.

Офіційні спостерігачі та інші учасники виборчого процесу, які мають повноваження офіційних спостерігачів, перебувають у нерівному становищі в аспекті звернення до суду в разі виявлення порушень виборчого законодавства. Офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій повинні мати право на звернення до суду в разі виявлення порушень виборчого законодавства при здійсненні спостереження за виборами. Усі спостерігачі повинні мати уніфіковані права щодо спостереження за виборами та відповідні механізми і процедури виявлення та встановлення порушень виборчого законодавства. У протилежному разі їхні висновки стосовно відкритості та гласності виборчого процесу можуть бути різними і базуватися на неоднаковому уявленні про демократичність виборчого процесу, в зв'язку з чим принцип відкритості та гласності останнього може вважатись не реалізованим у повному обсязі. Україна повинна розвивати інститут спостереження за виборами у науковому та законодавчому напрямках з урахуванням міжнародних стандартів і визначити уніфікований статус спостерігача.

Передвиборна агітація — це насамперед право виборців мати дійсну, реальну, правдиву інформацію стосовно передвиборних програм кандидатів, їхніх партій, що є визначальним у меті передвиборної агітації. Забезпечення цього права є обов'язком держави і полягає у створенні можливостей учасникам виборчих перегонів проводити агітацію — доводити зазначену інформацію до виборця.

З метою забезпечення конституційного права громадян на мирні зібрання, в тому числі і як форми передвиборної агітації, у першу чергу необхідно прийняти спеціальний закон, який би регулював відносини у сфері мирних зібрань. Першочерговими питаннями, які потребують урегулювання таким законом, є, зокрема, визначення строків сповіщення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про проведення мирних зібрань, їх місце, час проведення тощо. Необхідним вбачається визначення цим актом обставин (випадків), за наявності яких

органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування не матимуть повноважень на звернення до суду з позовами щодо обмеження у реалізації права на мирні зібрання. Прийняття такого закону стало б запорукою єдиної та усталеної судової практики у цій сфері відносин. Оскільки мирні зібрання є однією з форм передвиборної агітації, то правила проведення агітації у такій формі необхідно встановити у виборчому законодавстві, яке врегульовує проведення інших форм агітації.

Проведення мирного зібрання партією (суб'єктом виборчого процесу) або кандидатом у депутати є політичною рекламою, яка заборонена напередодні дня голосування та в день голосування (ч. 3 ст. 70 Закону про вибори народних депутатів). У даному разі законом, який встановлює заборону проведення мирного зібрання, є Закон про вибори народних депутатів, а правами, які підлягають захисту, є виборчі права інших суб'єктів виборчого процесу та виборців. Отже, заборона судом проведення мирних зібрань суб'єктами виборчого процесу напередодні дня голосування і в день голосування відповідає положенням ч. 2 ст. 39 Конституції України, якою визначено, що обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання може встановлюватися судом для захисту прав і свобод інших осіб, у цьому разі виборчих прав.

Роз'яснення Пленуму Вищого адміністративного суду України, так зване м'яке право, свідчать, що судова практика в адміністративному судочинстві спрямована на забезпечення та реалізацію гарантованого права на доступ до правосуддя учасників виборчих процесів незалежно від того, чи порушено їхнє право. Така практика відповідає міжнародним стандартам, за якими судовий захист не може бути обмежений, і відповідній судовій практиці сьогодення.

Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 1 листопада 2013 року № 15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом», порівняно з постановою Пленуму Вищого адміністративного суду від 2 квітня 2007 року № 2 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму», яка втратила чинність, дає роз'яснення стосовно застосування норм матеріального та процесуального права, які відповідають міжнародним стандартам, ефективніше захищають права суб'єктів виборчого процесу, визначають, що всі особи можуть звернутися за судовим захистом виборчих прав, тощо.

Суб'єкти виборчого процесу, незалежно від виду виборів, повинні мати уніфіковані права на звернення до суду, в тому числі й виборець, який є суб'єктом виборчого процесу. До суб'єктів виборчого процесу також необхідно віднести офіційних спостерігачів від міжнародних організацій та іноземних держав, яких наділити такими самими правами, як

і інших спостерігачів. Усі носії виборчих прав повинні мати законодавчо встановлене право на судовий захист цих прав і розгляд відповідних справ за особливостями, передбаченими КАС України для розгляду виборчих спорів.

Судова практика адміністративних судів України щодо розгляду виборчих справ забезпечує конституційні гарантії на звернення до суду та судовий захист, чим реалізовується у виборчих правовідносинах принцип доступності до суду. Зокрема, судова практика щодо розгляду виборчих спорів забезпечує безперешкодне право на звернення до суду стосовно захисту виборчих прав. Коло суб'єктів звернення до суду, які визначені законодавством, судовою практикою розширено. Також розширено предмет спірних правовідносин, що підлягають судовому контролю.

Строк на звернення до суду є матеріально-правовим інститутом, оскільки він безпосередньо пов'язаний з реалізацією прав і свобод уповноваженої особи. Такого висновку можна дійти насамперед з огляду на те, що цей строк суттєво відрізняється від інших строків, передбачених у процесуальному законодавстві, за суттю, правовим характером, нормативним закріпленням, наслідками пропуску, порядком поновлення тощо. Інститут строку звернення до суду не перестає бути матеріально-правовим незважаючи на те, що він встановлений у процесуальному законодавстві.

У виборчих спорах немає необхідності у з'ясуванні обставин щодо дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод та інтересів. Таке правове положення дозволяє чітко визначити початок строку звернення до суду для розв'язання виборчих спорів, який не залежить від суб'єктивного сприйняття позивачем моменту порушення його права чи інтересу, що, у свою чергу, як правило, сприяє оперативному розгляду справи. Водночас, таке правове врегулювання позбавляє суб'єктів виборчого процесу права на судовий захист, оскільки в разі якщо вони пізніше дізналися про порушення прав, свобод чи інтересів та пропустили ці строки, то позбавляються можливості звернутися до суду.

Незважаючи на швидкоплинність виборчого процесу, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, необхідно законодавчо надати судам можливість поновлювати строк звернення до суду у виборчих спорах, якщо його пропущено з поважних причин. Наприклад, передбачити винятки: суб'єкт виборчого процесу не знав про прийняте стосовно нього рішення чи вчинення дії; оскаржуване рішення не було виготовлено або доведено до відома суб'єкта виборчого процесу в установленний строк. Також необхідно встановити більш тривалий строк звернення до суду щодо оскарження результатів виборів.

Центральна виборча комісія є суб'єктом владних повноважень із спеціальними повноваженнями як виборча комісія, яка є суб'єктом як виборчого процесу, так і владних повноважень, котрий виконує інші

управлінські функції, не пов'язані з виборчим процесом. ЦВК, у тому числі, може виступати суб'єктом у господарських та цивільних відносинах як господарюючий суб'єкт. У разі оскарження рішень, дій чи бездіяльності ЦВК, вчинених як суб'єктом виборчого процесу, підсудність таких справ визначається за правилами, встановленими ч. 3 ст. 172 КАС України.

Адміністративні суди при розв'язанні виборчих спорів повинні не тільки обирати спосіб відновлення порушених прав, який встановлено законодавством, а й, керуючись принципом верховенства права, обирати інший спосіб, який би забезпечував відновлення виборчих прав позивача.

Стадія виконання судових рішень у виборчих справах не завжди забезпечена функціонально, оскільки мають місце випадки невиконання судових рішень суб'єктами виборчого процесу. З метою усунення такого явища рішенням щодо розгляду виборчого спору суд може встановити строк для подання суб'єктом владних повноважень, не на користь якого ухвалено судові рішення, звіту про виконання постанови суду. Також у зв'язку із швидкоплинністю виборчого процесу необхідно законодавчо передбачити особливості виконання рішень, прийнятих за результатами розгляду виборчих спорів, особливо строки звернення до виконання та строки виконання таких рішень.

Для молоді держави ознакою демократичного розвитку та природним є еволюційне оновлення виборчого законодавства. Однак таке формування виборчого законодавства повинно бути стабільним, поміркованим, гармонізованим, уніфікованим, послідовним, незалежним, аполітичним, демократичним, заздалегідь виваженим і таким, що відповідає міжнародним стандартам.

Визначальним у захисті прав виборця є те, що законодавець надав пріоритет судовому захисту — судовій гілці влади, а не адміністративним органам, як було зазвичай у радянській системі. Такі кроки законодавця свідчать про довіру суспільства до судів і розвиток у нашій державі адміністративної юстиції, яка включає і розв'язання спорів, що виникають у сфері публічно-правових відносин.

Основним напрямком удосконалення виборчого законодавства є не тільки приведення його у відповідність з міжнародними виборчими стандартами, а й кодифікація цього законодавства, оскільки кодифіковане законодавство зможе забезпечити принципи його уніфікації, стабільності, визначеності, передбачуваності, гармонізації тощо. Найкращим способом імплементації рекомендацій міжнародних організацій у національне законодавство та узгодження всіх подібних процедур виборчого процесу у різних видах виборів є розроблення та прийняття Виборчого кодексу України, який би врегулював ключові проблемні питання, які виникали в Україні при проведенні різних видів виборів.

Завдання кодифікації — системне викладення виборчого законодавства в одному законодавчому акті, в якому обов'язково матимуть міс-

це повнота і юридична визначеність правового регулювання виборів. Повнота законодавчого регулювання виборів — це вимога Конституції України, відповідно до п. 20 ст. 92 якої організація і порядок проведення виборів в Україні мають бути визначені виключно на рівні закону, а не підзаконних актів. Необхідно заборонити Центральній виборчій комісії приймати нормативно-правові акти стосовно порядку проведення виборів, і така заборона впливає з Конституції України.

Прийняття Виборчого кодексу, який би увібрав усі новели виборчого законодавства, розчистив застарілі норми, усунув колізії та суперечності виборчого законодавства, заповнив його прогалини, привів їх у відповідність із міжнародними стандартами, є нагальною потребою.

Принцип стабільності виборчого законодавства, який полягає у забороні змінювати останнє в установленій проміжок часу перед виборами, необхідно закріпити в Конституції України, що гарантуватиме суб'єктам виборчих процедур юридичну визначеність стосовно участі у виборах. Стабілізація законодавства, у тому числі виборчого, — одне з основних завдань сучасного розвитку України. Проблеми, які виникають під час виборчих процесів, значною мірою є наслідком недосконалості виборчого законодавства.

Виборчі конфлікти вирішують не тільки адміністративні суди, а й інші органи, виборчі комісії, однак систематизований та уніфікований акт щодо процедури розгляду таких конфліктів відсутній. Таке правове становище негативно впливає на відновлення порушених прав суб'єктів виборчих процесів при розгляді їхніх скарг, чим нівелюється принцип ефективності правосуддя.

Важливим у сфері відносин стосовно розгляду виборчих спорів є питання про перегляд в апеляційному порядку судових рішень Вищого адміністративного суду України у справах щодо оскарження встановлення результатів виборів. Ця проблема полягає лише у відсутності належного законодавчого врегулювання, оскільки судова система за своєю структурою здатна виконувати таку місію, яка могла б належати Верховному Суду України.

Необхідно запроваджувати новітні технології розгляду виборчих спорів. У європейських країнах давно запроваджено електронний розгляд справи починаючи з електронної форми позовної заяви і закінчуючи електронною формою судового рішення. Застосування електронної форми є особливо актуальним для розгляду виборчих спорів з огляду на його стислі строки. У такому разі, незважаючи на швидкоплинність виборчого процесу, були б всі можливості запровадити касаційний перегляд судових рішень у виборчих справах.

Нагальним є питання доцільності вироблення типового порядку організації роботи суду під час виборчого процесу, що підлягав би затвердженню Державною судовою адміністрацією України і Радою суддів України. Такий документ дозволив би виробити єдині, уніфіковані, ви-

моги до здійснення організаційних заходів щодо забезпечення належного проведення виборів, які б підлягали дотриманню кожною судовою інстанцією держави.

Аналіз практики організації роботи адміністративних судів під час виборчого процесу в Україні свідчить, що основними правовими формами вирішення необхідного кола організаційних питань виступають підзаконні акти (зокрема накази Державної судової адміністрації України), а також такий різновид локального акта, як наказ голови суду. Законодавець, вирішуючи питання організації роботи адміністративних судів України під час виборчого процесу, обмежився лише найбільш загальними вказівками, залишивши основне коло організаційних питань на врегулювання відповідних відносин на рівні підзаконних і локальних актів.

Виправданим є підхід, за якого поточні, організаційні, оперативні питання не включаються до предмета регулювання правових актів, що мають юридичну силу закону. Це відповідає одній із базових вимог ефективного функціонування правової системи — поєднання стабільності і динамізму правового регулювання. Досягнення належного балансу потребує закріплення на рівні законів найбільш важливих вимог до учасників відповідних правових відносин з одночасним урегулюванням на рівні підзаконної та локальної регламентації певних організаційних питань. Це дозволяє забезпечити більшу визначеність права, ясність і точність вимог правових норм, запобігти їх невинуватій абстрактності, врахувати особливості досить специфічних аспектів відносин, що потребують правового регулювання.

На рівні конституційного законодавства необхідно врегулювати питання припинення повноважень народних депутатів та інших обранців, які у незаконний спосіб отримали відповідний мандат. Слід удосконалити процедуру розгляду таких спорів адміністративними судами за межами виборчого процесу в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України : Закон України: від 28 червня 1996 року № 54к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року № ETS N 005 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 32 (23.08.2006). — Ст. 2371.
3. Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року // Міжнародні документи ООН з питань прав людини. — К. : УПФ ; Право, 1995. — 12 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35—36, 37. — Ст. 1358.
5. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — С. 2435.
6. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1572 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — Ст. 2434.
7. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 3 (19.01.93). — Ст. 17.
8. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 6 квітня 2004 року № 1667-IV // Відомості Верховної ради України. — 2004. — № 30—31. — Ст. 382.
9. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 7 липня 2005 року № 2777-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 27—28. — Ст. 366.
10. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 25 березня 2004 року № 1665-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 27—28. — Ст. 366.
11. Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» : Закон України від 18 березня 2004 року № 1630-IV // Відомості Верховної ради України. — 2004. — № 20—21. — Ст. 291.
12. Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» щодо організації роботи виборчих комісій : Закон України від 3 лю-

того 2010 року № 1849-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 13. — Ст. 127.

13. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI // Офіційний вісник України. — 2011. — № 97 (23.12.2011). — Ст. 3526.

14. Про вибори Президента України : Закон України від 5 березня 1999 року № 474-XIV // Офіційний вісник України. — 1999. — № 12 (09.04.99). — Ст. 469.

15. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10 липня 2010 року № 2487-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — № 55/1 (30.07.2010). — Ст. 1901.

16. Про Вищу раду юстиції: Закон України від 15 січня 1998 року № 22/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 25. — Ст. 146.

17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України : Закон України від 21 серпня 2009 року № 1616-VI // Офіційний вісник України. — 2009. — № 70. — Ст. 7.

18. Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям законів «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» і «Про вибори Президента Української РСР» : Закон України від 3 березня 1993 року № 3039-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3039-12>.

19. Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України : Закон України від 21 червня 2001 року № 2540-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2540-14>.

20. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад : Закон України від 24 лютого 1994 року № 3996-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 8 (22.02.94). — Ст. 38.

21. Про дипломатичну службу : Закон України від 20 вересня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 5. — Ст. 29.

22. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

23. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 8 лютого 1995 року № 39/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 12. — Ст. 81.

24. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

25. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 року № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 50. — Ст. 540.

26. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

Список використаної літератури

27. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 року № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 48. — Ст. 254.
28. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 4 лютого 1994 року № 3929-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 23. — Ст. 161.
29. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 33. — Ст. 175.
30. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 40. — Ст. 290.
31. Про статус суддів : Закон України від 15 грудня 1992 року № 2862-XII // Відомості Верховної ради України. — 1993. — № 8. — Ст. 56.
32. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — № 55/1 (30.07.2010), Ст. 1900.
33. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16 листопада 1992 року № 2782-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 1 (05.01.93). — Ст. 1.
34. Про виконавче провадження : Закон України від 21 квітня 1999 року № 606-XIV // Урядовий кур'єр. — 1999. — № 101—102.
35. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 1993 року № 225 // Зібрання постанов Уряду України. — 1993. — № 9. — Ст. 179.
36. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 1999 року № 1312 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 30. — Ст. 1518.
37. Ухвала Верховного Суду України від 15 січня 2004 року // Адвокатура. — 2004. — № 8.
38. Постанова Верховного Суду України від 16 травня 2011 року // Архів Орджонікідзевського районного суду м. Маріуполя Донецької області.
39. Постанова Вищого адміністративного суду України від 31 березня 2011 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 14835948.
40. Постанова Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2013 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 29804795.
41. Постанова Вищого адміністративного суду України від 5 березня 2013 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 29865421.
42. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 10 листопада 2012 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 27405097.
43. Постанова колегії суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 10 березня 2009 року // Єдиний Державний реєстр судових рішень. — № 4344235.
44. Постанова Верховного Суду України від 16 травня 2011 року // Архів Орджонікідзевського районного суду м. Маріуполя Донецької області.
45. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 17 листопада 2010 року (справа № К-20115/10) // Єдиний Державний реєстр судових рішень. — № 12359125.

46. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 1 грудня 2010 року (справа № К-7948/10) // Єдиний Державний реєстр судових рішень. — № 12614208.

47. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 20 жовтня 2010 року (справа № К-803/09) // Єдиний Державний реєстр судових рішень. — № 11828058.

48. Ухвала Вищого адміністративного суду України: від 9 листопада 2010 року № К-9204/09 // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 12192285.

49. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 26 жовтня 2010 року № К-17094/10 // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 12104669.

50. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 5 квітня 2011 року (справа № К-932/10) // Єдиний Державний реєстр судових рішень. — № 14835952.

51. Постанова Вищого адміністративного суду України від 2 червня 2010 року (справа № К-9669/08) // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 9822083.

52. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 27 липня 2010 року (справа № К-15107/07) // Єдиний Державний реєстр судових рішень. — № 10584499.

53. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 30 червня 2010 року (справа № К-20661/07) // Єдиний Державний реєстр судових рішень. — № 10227370.

54. Постанова Вищого адміністративного суду України від 6 квітня 2011 року (справа № К-35653/10) // Єдиний Державний реєстр судових рішень. — № 14891273.

55. Постанова Вищого адміністративного суду України від 26 травня 2010 року (справа № К-23486/08) // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 9819486.

56. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 31 серпня 2010 року (справа № К-6450/09) // Єдиний державний реєстр судових рішень. — № 11019061.

57. Постанова колегії суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 28 квітня 2009 року // Єдиний Державний реєстр судових рішень. — № 3649816.

58. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року № 9 // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2000. — № 4.

59. Про практику застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 21 травня 2012 року № 6 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum_vas.html.

60. Постанова Верховного Суду України від 11 лютого 2009 року // Єдиний Державний реєстр судових рішень. — № 3213813.

Список використаної літератури

61. Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 2 квітня 2007 року № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2007. — № 2.
62. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 3 квітня 2008 року № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2008. — № 2.
63. Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 1 листопада 2013 року № 15 // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 111—133.
64. Постанова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 10 жовтня 2006 року // Єдиний Державний реєстр судових рішень. — № 285735.
65. Рішення Європейського суду з прав людини від 18 липня 2006 року у справі «Єфименко проти України» // Офіційний вісник України. — 2007. — № 30.
66. Рішення Європейського суду з прав людини від 7 лютого 2008 року у справі «Ковач проти України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.6679.0>.
67. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Шаповалов проти України» // Урядовий кур'єр. — 2012. — № 239 (26.12.2012).
68. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 року № 9-зп // Вісник Конституційного Суду України. — 1998. — № 1.
69. Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 року (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) // Офіційний вісник України. — 2003. — № 28 (25.07.2003). — Ст. 1377.
70. Рішення Конституційного Суду України від 23 травня 2001 року № 6-рп/2001 (справа щодо конституційності статті 248³ ЦПК України) // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 1004.
71. Рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2002 року № 7-рп/2002 (справа щодо актів про обрання/призначення суддів на посади та про звільнення їх з посад) // Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 2.
72. Рішення Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 40. — Ст. 1589.
73. Рішення Конституційного Суду України від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 52.

74. Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 у справі № 1-6/2010 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 27 (23.04.2010). — Ст. 1069.

75. Рішення Конституційного Суду України від 9 жовтня 2008 року № 22-рп/2008 у справі № 1-41/2008 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Про закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців» // Офіційний вісник України. — 2008. — № 80 (31.10.2008). — Ст. 2700.

76. Рішення Конституційного Суду України від 29 серпня 2012 року № 16-рп/2012 у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, статті 171¹, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, частин другої, третьої, п'ятої статті 171¹, частин другої, шостої статті 183¹ Кодексу адміністративного судочинства України та 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 89 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», частини четвертої статті 18, статті 171¹ Кодексу адміністративного судочинства України (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ) // Офіційний вісник України. — 2012. — № 70 (27.09.2012). — Ст. 2840.

77. Рішення Конституційного Суду України від 25 березня 1998 року № 3-рп/98 у справі № 13/1071-98, № 1-22/98 за конституційним поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення положень частин одинадцятої та тринадцятої статті 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України») // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23 (25.06.98). — Ст. 852.

78. Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98 у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23 (25.06.98). — Ст. 850.

79. Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2009 року № 14-рп/2009 у справі № 1-24/2009 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» // Офіційний вісник України. — 2009. — № 47 (03.07.2009). — Ст. 1594.

80. Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 у справі № 1-50/2009 за конституційним поданням Президен-

Список використаної літератури

та України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України) // Офіційний вісник України. — 2009. — № 82 (02.11.2009). — Ст. 2793.

81. Рішення Конституційного Суду України від 5 квітня 2012 року № 8-рп/2012 (справа про висування кандидатів у народні депутати України за змішаною виборчою системою) // Офіційний вісник України. — 2012. — № 30 (27.04.2012). — Ст. 1122.

82. Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука / В. Авер'янов // Право України. — 2002. — № 3. — С. 20—27.

83. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: черговий етап / В. Б. Авер'янов // Право України. — 2000. — № 7. — Ст. 6—8.

84. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Авер'янов // Право України. — 2003. — № 5. — С. 117—120.

85. Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України / авт.-упоряд. : І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К. : Факт, 2003. — 535 с.

86. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики : настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. — К. : Істина, 2007. — 608 с.

87. Адміністративне право України: академ. курс : підруч. для студентів юрид. спец. вищ. навч. закл. : у 2 т. / НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К. : Юрид. думка, 2007. — Т. 1. Загальна частина ; відп. ред. В. Б. Авер'янов. — 591 с.

88. Адміністративне судочинство України : підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — 672 с.

89. Адміністративно-процесуальний кодекс України (проект). — Х., 2002. — С. 6—11.

90. Административное право Украины : [учеб. для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, Н. Б. Писаренко и др.] ; под ред. Ю. П. Битяка ; Нац. юрид. акад. Украины имени Ярослава Мудрого. — 2-е изд., перераб. и доп. — Х. : Право, 2003.

91. Алексеев С. С. Общая теория права : курс в 2 т. / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1981. — Т. 1. — 359 с.

92. Алексеев С. С. Общая теория права : курс в 2 т. / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1982. — Т. 2. — 359 с.

93. Алексеев С. С. Восхождение к праву: Поиски и решения / С. С. Алексеев. — М. : НОРМА, 2001. — 748 с.

94. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. — М. : БЕК, 1995. — Ст. 263.
95. Аллан Т. Р. С. Конституційна справедливість: ліберальна теорія верховенства права / Т. Р. С. Аллан ; пер. з англ. Р. Семківа. — К. : Києво-Могилянська академія, 2008. — 385 с.
96. Андраш Тамаш. Судья и общество: Диалектика правосознания и правоприменения / Тамаш Андраш ; пер. с венг. — М. : Юрид. лит., 1980. — 142 с.
97. Андрійчук О. Роль загальних правових принципів у процесі застосування європейського права / О. Андрійчук // Юрид. журнал. — 2007. — № 3. — С. 45—48.
98. Афанасьев К. К. Адміністративні договори: реалії та перспективи / К. К. Афанасьев. — Луганськ : РВВ ЛАВС, 2004. — С. 89, 107—108.
99. Барский В. Правовая природа судебного конституционного контроля в Украине / В. Барский // Юрид. вестник. — 1998. — № 1. — С. 48—51.
100. Бахрах Д. Н. Административная юстиция: развитие и проблема совершенствования / Д. Н. Бахрах, А. Т. Боннер // Советское государство и право. — 1975. — № 8. — С. 13—21.
101. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах — М. : ВЕК, 1999. — 353 с.
102. Бачеріков О. Визначення терміна «відповідач» за Кодексом адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2609>.
103. Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права / К. С. Бельский // Государство и право. — 1997. — № 11. — С. 14—21.
104. Беляневич В. Е. Господарський процесуальний кодекс України (станом на 1 серпня 2007 року) : наук.-практ. коментар / В. Е. Беляневич. — 2-ге вид. — К. : Юстініан, 2008. — 865 с.
105. Битяк Ю. П. Адміністративна юстиція і права людини / Ю. П. Битяк // Проблеми законності. — Х., 2001. — Вип. 42. — С. 113—119.
106. Битяк Ю. П. Становлення та шляхи забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві / Ю. П. Битяк // Вісник Акад. прав. наук України. — 2003. — № 1. — С. 51—60.
107. Битяк Ю. П. Законодавчі засади розмежування компетенції судів загальної юрисдикції / Ю. П. Битяк, Н. Б. Писаренко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 року) ; за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — С. 78.
108. Білоусов Ю. В. Строк звернення до суду як передумова права на судовий захист у справах адміністративної юрисдикції / Ю. В. Білоусов // Вісник Хмельницького ін-ту регіонального управління та права. — 2004. — № 1—2 (9—10). — С. 145—149.
109. Бойко В. Стан здійснення в Україні правосуддя в 1998 р. та завдання по удосконаленню організації роботи судів / В. Бойко // Право України. — 1999. — № 3. — С. 3—8.

Список використаної літератури

110. Бойко В. Ф. Судова система: проблеми реформування та розвитку / В. Ф. Бойко // Вісник Верховного Суду України. — 2000. — № 6. — С. 2—5.
111. Бойко В. Ф. Право людини на правосуддя: (Судове право України): [Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / В. Ф. Бойко, В. О. Євдокимов, О. Х. Юлдашев ; Міжрегіон. акад. управл. персоналом. — К. : Варта, 2003. — 255 с.
112. Бойко В. Ф. Проблеми правосуддя в Україні і шляхи їх вирішення / В. Ф. Бойко // Право України. — 2002. — № 3. — С. 3—7.
113. Бойцова В. В. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении / В. В. Бойцова, В. Я. Бойцов // Государство и право. — 1994. — № 5. — С. 42.
114. Боннер А. Т. Судебная практика по делам, возникающим из административно-правовых отношений / А. Т. Боннер // Советское государство и право. — 1992. — № 2. — С. 141—149.
115. Борисов В. В. Правовой порядок развитого социализма: вопросы теории / В. В. Борисов. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1977. — 408 с.
116. Бородін І. Про сутність адміністративної юстиції / І. Бородін // Право України. — 2000. — № 2. — С. 15—17.
117. Бринцев В. Д. Застосування та інтерпретація стандартів (принципів) правової держави в конституційному судочинстві / В. Бринцев, І. Андрущенко // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 2. — С. 73—83.
118. Бринцев О. В. Розмежування компетенції адміністративних і господарських судів: проблеми та перспективи / О. В. Бринцев. — Х. : Право, 2007. — 62 с.
119. Бринцев В. Д. Судебная власть (правосудие): Итоги реформ 1992—2003 гг. в Украине / В. Д. Бринцев. — Х. : Ксилон, 2004. — 224 с.
120. Бринцев В. Д. Судебная власть (правосудие): пути реформирования в Украине / В. Д. Бринцев. — Х. : Информ.-правовой центр «Ксилон», 1998. — 182 с.
121. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан ; пер. с фр. Д. И. Васильева, В. Д. Карповича ; под ред. и со вступ. ст. С. В. Хоботова — М. : Прогресс, 1988. — 488 с.
122. Бучин М. А. Міжнародне спостереження за виборами як складова принципу гласних виборів [Електронний ресурс] / М. А. Бучин. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/vkhnu/Polit/2010_912/Buchin.pdf.
123. Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення // матер. засідань наук.-практ. семінару з проблем виборчого законодавства України. — К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. — 263 с.
124. Виконавча влада і адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрийко, Ю. П. Битяк та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К. : Ін-Юре, 2002. — 667 с.

125. Висновок Центру політико-правових реформ щодо поняття адміністративного договору [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/Sud/VYSNOVOK_admin_dogovir.rar.
126. Витрук Н. В. О юридических средствах обеспечения реализации и охраны прав советских граждан / Н. В. Витрук // Правоведение. — 1964. — № 4. — С. 29—38.
127. Витрук Н. В. Законность, понятие, защита и обеспечение: конституционная законность и конституционное правосудие / Н. В. Витрук // Общая теория государства и права : акад. курс. [в 2 т.] / под ред. М. Н. Марченко. — М. : Зерцало, 1998. — Т. 1. — 416 с.
128. Вінник О. М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах. Проблеми правового забезпечення / О. М. Вінник ; [гол. ред. Н. М. Гайдук.]. — К. : Атіка, 2003. — 351 с.
129. Воронов А. Ф. Принципы гражданского процесса: прошлое, настоящее, будущее / А. Ф. Воронов. — М. : Издательский дом «Городец», 2009. — 496 с.
130. Гайворонський В. М. Конституційний принцип верховенства права / В. М. Гайворонський // Право України. — 2003. — № 5. — С. 26—29.
131. Гарашук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гарашук. — Х. : Фоліо, 2002. — 176 с.
132. Гарашук В. М. Проблеми судового контролю / В. М. Парашук // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 року) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — 300 с.
133. Гвоздецкий А. Подведение итогов: а воз и ныне там!.. / А. Гвоздецкий // Юридическая практика. — 2006. — № 10. — С. 7.
134. Георгієвський Ю. В. Адміністративна юстиція : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. В. Георгієвський ; Нац. юрид. акад. України. — Х., 2003. — 185 с.
135. Герасименко Є. С. До питання про адміністративну юрисдикцію в Україні / Є. С. Герасименко // Науковий вісник Чернівецького ун-ту. — Чернівці, 2000. — Вип. 75: Правознавство. — С. 74—77.
136. Герасименко Т. В. Принципы выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т. В. Герасименко. — Тюмень, 2003.
137. Гнатовський М. М. Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук (12.00.11) / М. М. Гнатовський ; Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. — К., 2002. — С. 10—12.
138. Головатий С. П. Верховенство права, або ж Правовладдя: в котре про доктринальні манівці вітчизняної науки / С. П. Головатий // Право України. — 2010. — № 4. — С. 6.
139. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади / Л. М. Горбунова. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 237 с.

Список використаної літератури

140. Городовенко В. Принцип незалежності суддів і підкорення їх лише законам як один з основних принципів судочинства в Україні / В. Городовенко // Право України. — 2002. — № 4. — С. 124—127.
141. Городовенко В. Про становлення незалежної судової влади / В. Городовенко // Право України. — 2002. — № 9. — С. 120—123.
142. Горшкова С. А. Европейская защита прав человека и реформирование российской судебной правовой системы / С. А. Горшкова // Журнал российского права. — 2002. — № 7. — С. 99—112.
143. Гражданский процесс : учебник / [В. В. Комаров, В. В. Баранкова, В. И. Тертышников и др.] ; под ред. В. В. Комарова. — Х. : Одиссей, 2001. — 703 с.
144. Григорьева Н. Принципы уголовного судопроизводства и доказательства / Н. Григорьева // Российская юстиция. — 1995. — № 8. — С. 39—42.
145. Грошевий Ю. М. Проблеми спеціалізації процесуальних процедур / Ю. М. Грошевий // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 року) / Ю. М. Грошевий ; за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — 300 с.
146. Грудцына Л. Ю. Особенности конституционных гарантий реализации прав человека в гражданском судопроизводстве / Л. Ю. Грудцына // Законодательство и экономика. — 2004. — № 6. — С. 35—42.
147. Грудцына Л. Ю. Судебная защита прав и свобод личности: теоретический аспект / Л. Ю. Грудцына // Законодательство и экономика. — 2003. — № 8. — С. 70—77.
148. Дайсі А. Вступ до вчення про право Конституції / А. Дайсі // Антологія лібералізму: політико-правові вчення та верховенство права. — К. : Книга для бізнесу, 2008. — С. 510—529.
149. Демин А. А. Понятие административного процесса и Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации / А. А. Демин // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11 «Право». — 1998. — № 4. — С. 18—33.
150. Декларація принципів міжнародного спостереження за виборами, яку схвалено Виконавчою Радою Асоціації організаторів виборів країн Центральної та Східної Європи (АОВЦЄ) 31 березня 2006 року та рекомендовано до підписання країнами-членами Асоціації [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/884_001.
151. Дудаш Т. І. Практика Європейського суду з прав людини : навч.-практ. посіб. / Т. І. Дудаш. — К. : Алерта, 2013. — 368 с.
152. Євінтов В. Пряме застосування міжнародних стандартів прав людини (коментар до ст. 9 Конституції України) / В. Євінтов // Український часопис прав людини. — 1998. — № 1.
153. Елистратов А. И. Учебник русского административного права : пособие к лекциям / А. И. Елистратов. — М. : Т-во А. А. Левенсон, 1911. — Вып. 1—2.
154. Європейський демократичний доробок в галузі виборчого права : матер. Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів,

- Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. — 2-ге вид., випр. і допов. — К., 2009. — 340 с.
155. Жилин Г. Защита прав человека в гражданском судопроизводстве / Г. Жилин // Российская юстиция. — 1998. — № 1. — С. 5—7.
156. Жушман М. В. Спори, що виникають з виборчих правовідносин, у контексті юрисдикції адміністративних судів / М. В. Жушман // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 року) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — С. 261.
157. Жушман М. В. Судовий розгляд справ, що виникають з законодавства про вибори : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / М. В. Жушман ; Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. — Х., 2004. — 195 с.
158. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. освіти / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін. ; за ред. М. В. Цвіка та ін. ; Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. — Х. : Право, 2002. — 427 с.
159. Заєць А. П. Здійснення принципів правової держави як засіб вдосконалення виконавчої влади / А. П. Заєць // Вісник Акад. прав. наук України. — 1999. — № 2. — С. 12—26.
160. Зайцев И. М. Хозяйственный спор как охранительное правоотношение / И. М. Зайцев // Проблема защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. — Ярославль, 1981. — С. 50—58.
161. Закон ФРН про адміністративну процедуру // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : зб. матер. № 2. — 2006. — С. 65.
162. Збірник рішень судів за результатами розгляду скарг та заяв суб'єктів виборчого процесу на виборах Президента України 2004 року / редкол. : Я. В. Дадович (голова), М. І. Мельник (заступник голови), М. І. Ставнійчук та ін. — К. : Атіка, 2005. — С. 516—518.
163. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: теоретико-методологические подходы к исследованию / А. Б. Зеленцов // Правоведение. — 2001. — № 1. — С. 68—79.
164. Зиновьев А. В. Гарантии свободы выборов представительных органов / А. В. Зиновьев // Государство и право. — 1995. — № 1. — С. 15—23.
165. Міллер Жак. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз / Жак Міллер ; пер. з фр. В. Ховхуна. — К. : Основи, 1996. — 418 с.
166. Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В. И. Лысенко, А. Г. Головин ; под общей ред. В. Е. Чубарова ; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М. : МедиаПресс, 2009. — 528 с.
167. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учеб. для вузов / С. А. Авакьян, Л. Г. Алексичева, В. В. Альхименко и др. ; отв. ред. А. В. Иванченко. — М. : НОРМА, 1999. — С. 856.

168. Избирательное право Российской Федерации : учеб. для магистров / под ред. И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2014. — С. 394.

169. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 04.05.2012 № 1198/12/12-12 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=2287.

170. Карнаук А. Функції адміністративних судів в умовах адміністративно-правової реформи в Україні / А. Карнаук // Юридична Україна. — 2006. — № 5. — С. 42—46.

171. Карпачова Н. И. Состояние соблюдения и защиты прав и свобод человека в Украине : Первый ежегодный доклад Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека / Н. И. Карпачова ; пер. с укр. — Х. : Консум, 2002. — С. 248—249.

172. Картузова І. До проблеми позову в адміністративному процесі / І. Картузова, А. Осадчий // Право України. — 2003. — № 7. — С. 80—84.

173. Кириченко Ю. Наступний конституційний контроль за виборчим законодавством України [Електронний ресурс] / Ю. Кириченко. — Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/index.php/politicreformandconstitutionslaw/politicalpartiesaelections/504-2012-03-01-16-21-09>.

174. Ключковский Ю. Б. Чи може рішення Конституційного Суду суперечити принципу верховенства права? / Ю. Б. Ключковский // Вибори та демократія. — 2012. — № 1(31). — С. 29, 31.

175. Ключковский Ю. Б. Правові позиції Європейського суду з прав людини та вітчизняне виборче законодавство / Ю. Б. Ключковский // Право України. — 2011. — № 7. — С. 23—32.

176. Ключковский Ю. Б. Підходи до кодифікації виборчого законодавства України / Ю. Б. Ключковский // Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення : матер. засідань наук.-практ. семінару з проблем виборчого законодавства України. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. — С. 35.

177. Князев С. Д. Современные принципы административного права России: понятие, значение, виды / С. Д. Князев // Правовая политика и правовая жизнь. — 2003. — № 2. — С. 74—87.

178. Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / за ред. М. І. Ставнійчук, М. І. Мельника. — К. : Атіка, 2002. — С. 3.

179. Ковтунець В. В. Концептуальні питання розвитку виборчого законодавства України / В. В. Ковтунець // Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення : матер. засідань наук.-практ. семінару з проблем виборчого законодавства України. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. — С. 21.

180. Кодифікація приватного (цивільного) права України / А. С. Довгерт, О. А. Підпригора, Д. В. Боброва та ін. ; за ред. А. Довгерта. — К. : Укр. центр правн. студій, 2000. — 333 с.

181. Козодой Л. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л. Козодой. — К., 2006.

182. Козюбра М. І. Виборчий процес, право, правосуддя / М. І. Козюбра // Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори Президента України» у редакції 2004 року : зб. матер. наук.-практ. конф. — К. : ПЦ «Фоліант», 2005. — С. 15.

183. Козюбра М. І. Права людини і верховенство права / М. І. Козюбра // Право України. — 2010. — № 2. — С. 24.

184. Коліушко І. Б. «Концептуальні вади» Кодексу адміністративного судочинства чи свідомий вибір? / І. Б. Коліушко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 року) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007.

185. Комарова Н. А. Принцип состязательности и равноправия сторон должен быть эффективным средством установления объективной истины в судебном разбирательстве / Н. А. Комарова, В. З. Лукашевич // Правоведение. — 2001. — № 4. — С. 156—162.

186. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. — К. : Прецедент, 2007. — 531 с.

187. Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках Співдружності Незалежних Держав від 7 жовтня 2002 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_622.

188. Кононов П. И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры / П. И. Кононов // Государство и право. — 2001. — № 6. — С. 16—24.

189. Константи́й О. Адміністративна юстиція як атрибут демократичної правової держави / О. Константи́й // Підприємництво, господарство і право. — 2003. — № 4. — С. 46—48.

190. Константи́й О. В. Щодо проблеми реалізації принципу верховенства права у сфері діяльності судової влади в Україні / О. В. Константи́й // Вісник Верховного Суду України. — 2009. — № 8. — С. 34—38.

191. Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л. А. Окунькова. — М. : ИНФРА-М—НОРМА, 1997. — 816 с.

192. Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Єзєров, Д. С. Терлецький. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — С. 168.

193. Конституционное право России : учебник для студентов вузов / под ред. А. С. Прудникова, В. И. Авсеенко. — 3-е изд. перераб. и доп. — М. : ЮНИТИ-ДАНА. — С. 365.

194. Корнеєв А., Шаповал Т. Конституційно-правовий інститут виборів і суб'єктивні виборчі права громадян / К. Корнеєв, Т. Шаповал // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2008. — № 4 (14). — С. 39.

195. Кофман Б. Міжнародні виборчі стандарти: ідентифікаційна та структурна характеристика / Б. Кофман // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2007. — № 3. — С. 75—79.

Список використаної літератури

196. Кравцов А. Поняття та сутність принципів сучасного адміністративного права України / А. Кравцов // Вісник Вишого адміністративного суду України. — 2009. — № 1. — С. 67—71.
197. Крупчан О. Д. Методологічні підходи до проблеми взаємозв'язку приватного та публічного права / О. Д. Крупчан // Методологія приватного права: зб. наук. праць (за матер. наук.-теорет. конф., Київ, 30 травня 2003 року) — К. : Юрінком Інтер. — 2003. — С. 10—19.
198. Кубелун А. Н. Защита избирательных прав граждан на муниципальном уровне / А. Н. Кубелун ; под ред. Е. С. Шугриной. — М. : РИОР ; ИНФРА-М., 2013.
199. Кудрявцев В. Н. Законность: содержание и современное состояние / В. Н. Кудрявцев // Законность в Российской Федерации. — М., 1998. — 216 с.
200. Куйбіда Р. О. Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання / Р. О. Куйбіда // Юридичний вісник України. — 2007. — № 25 (624).
201. Куйбіда Р. О. Організація і розвиток сучасної судової системи України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Р. О. Куйбіда. — К. : Академія адвокатури України, 2006. — 16 с.
202. Куйбіда Р. О. Спори щодо публічної служби / Р. О. Куйбіда // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна — К. : Старий світ, 2006. — 388 с.
203. Кучерявенко М. Конституційні засади компетенції адміністративних судів: чи доцільна ревізія? / М. Кучерявенко // Вісник Вишого адміністративного суду України. — 2009. — № 1. — С. 41—44.
204. Кучма Л. Д. Судово-правова реформа: потрібні відчутні зрушення / Л. Д. Кучма // Право України. — 2000. — № 1. — С. 5—7.
205. Лебедев В. М. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству / В. М. Лебедев // Российская юстиция. — 2000. — № 9. — С. 2—42.
206. Леони Бруно. Свобода и закон / Бруно Леони ; пер. с англ. В. Кошкина ; под ред. А. Куряева. — М. : ИРИСЭН, 2008. — 308 с.
207. Лінецький С. Адміністративна юстиція по-українськи: варіації на задану тему / С. Лінецький // Юридичний журнал. — 2003. — № 2. — С. 123—126.
208. Луспеник Д. Д. Проблеми уніфікації та диференціації процедур у цивільному та адміністративному судочинстві / Д. Д. Луспеник // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 року) ; за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — 300 с.
209. Лучин О. В. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации / О. В. Лучин. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — 687 с.
210. Лысенко О. Л. К вопросу о дуализме в частном праве Германии / О. Л. Лысенко. // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. «Право». — 1999. — № 5. — С. 58—68.

211. Любашиц В. Я. Теория государства и права : учеб. пособ. / В. Я. Любашиц, А. Ю. Мордовцев, И. В. Тимошенко. — Ростов-на Дону : МарТ, 2002. — 512 с.
212. Мазурок В. А. Цивільна відповідальність під час виборчого спору / В. А. Мазурок // Матеріали наук.-практ. конф. «Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства. — К. : ПЦ «Фоліант», 2005. — С. 17.
213. Марочкін І. Є. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації / І. Є. Марочкін // Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи. — К. ; Х., 2002. — С. 31—34.
214. Марочкін І. Є. Порівняльне судове право : навч. посіб. / І. Є. Марочкін, Л. М. Москвич, Н. В. Сібільова та ін. — Х. : Право, 2008. — 112 с.
215. Марочкін І. Є. Проблеми спеціалізації судової діяльності / І. Є. Марочкін // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 р.) ; за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — 300 с.
216. Марцеляк О. В. Конституційні засади виборчого права України (загальнотеоретична характеристика). О. В. Марцеляк // Право України. — 2013. — № 5. — С. 41.
217. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс / М. Я. Масленников // Советское государство и право. — 1988. — № 10. — С. 83—89.
218. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс / М. Я. Масленников. — Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1990. — 209 с.
219. Мегрелидзе М. Р. Становление института разрешения административно-правовых споров : монография / М. Р. Мегрелидзе ; Московский гос. ун-т технологий и управления. — М. : Юриспруденция, 2008. — С. 3.
220. Мельник І. Етапи становлення адміністративного судочинства в Україні / І. Мельник // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2009. — № 3.
221. Мельник О. В. Правові засоби стабілізації виборчого законодавства України [Електронний ресурс] / О. В. Мельник. — Режим доступу : <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=63590>.
222. Методологія приватного права: зб. наук. праць (за матер. наук.-теорет. конф., Київ, 30 травня 2003 року) ; редкол. : О. Д. Крупчан (голова) та ін. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 480 с.
223. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — 704 с.
224. Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / за ред. Ю. Б. Ключковського. — К. : Парламентське вид-во, 2006. — С. 419.

Список використаної літератури

225. Наход М. А. Окремі аспекти підготовки Виборчого кодексу України та його роль у належній організації виборчого процесу / М. А. Наход // Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення : матер. засідань наук.-практ. семінару з проблем виборчого законодавства України. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. — С. 13.
226. Нерсисянц В. С. Права человека в истории политической и правовой мысли (от древности до Декларации 1789 г.) / В. С. Нерсисянц // Права человека в истории человечества и в современном мире. — М., 1989. — С. 21—29.
227. Нерсисянц В. С. Философия права: учеб. для вузов / В. С. Нерсисянц ; Ин-т государства и права. — М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1998. — 652 с.
228. Неугоди́ков А. О. Юрисдикція адміністративних судів / А. О. Неугоди́ков // Вісник прокуратури. — 2006. — № 8. — С. 77.
229. Новітнє вчення про тлумачення правових актів : навч. посіб. з курсу тлумачення правових актів для суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять спеціальну підготовку / В. Г. Ротань, І. Л. Самсін, А. Г. Ярема та ін. ; відп. ред., кер. авт. кол. В. Г. Ротань. — Х. : Право, 2013. — 752 с.
230. Общая теория права и государства : учебник / В. С. Афанасьев, А. П. Герасимов, В. И. Гойман и др. ; под ред. В. В. Лазарева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 1996. — 471 с.
231. Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / О. М. Овчаренко. — Х. : Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 2007. — 30 с.
232. Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації : монографія / О. М. Овчаренко ; Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. — Х. : Право, 2008. — 304 с.
233. Овчаренко О. М. Юрисдикція судів в аспекті забезпечення доступу особи до суду / О. М. Овчаренко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 року) ; за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — С. 290.
234. Ославський М. І. Адаптація принципів адміністративного судочинства до європейських стандартів адміністративного процесу / М. І. Ославський // Держава і право. — 2007. — Вип. 36. — С. 264—270.
235. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. — К. : Старий світ, 2006. — 576 с.
236. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. для юрид. ф-тів та юрид. клінік / за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди — К. : Конус-Ю, 2006. — С. 25.

237. Пасенюк О. М. Ефективність адміністративного процесуального законодавства / О. М. Пасенюк // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конференції (25—26 січня 2007 року) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — 300 с.
238. Пасенюк О. Підходи до удосконалення законодавства та практики у сфері розмежування видів судової юрисдикції / О. Пасенюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2009. — № 3. — С. 3.
239. Пасенюк О. Юрисдикційна контрреформа — шлях до регресу / О. Пасенюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2009. — № 3. — С. 3—7.
240. Пасенюк О. М. Судові процедури обмеження права на мирні зібрання: стан і перспективи / О. М. Пасенюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2011. — № 4 — С. 7.
241. Педько Ю. С. Публічно-правовий спір — предмет юрисдикції адміністративних судів України / Ю. С. Педько // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 року) / за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007.
242. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні : монографія / Ю. С. Педько. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2003. — 208 с.
243. Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики / В. Г. Перепелюк. — К. : Конус-Ю. — С. 48.
244. Писаренко Н. Б. Адміністративна юстиція у структурі предмета адміністративного права / Н. Б. Писаренко // Проблеми законності. — Х., 2003. — Вип. 58. — С. 71—74.
245. Податковий кодекс України // Голос України. — 2010. — № 12 (04.12.2010).
246. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістова характеристика) : монографія / С. П. Погребняк. — Х. : Право, 2008. — С. 220—238.
247. Полешко А. Перспективи запровадження в Україні адміністративної юстиції (з міжнародної конференції) / А. Полешко // Право України. — 2003. — № 1. — С. 11—13.
248. Полюхович В. Адміністративно-правовий захист особи у відносинах з органами державної влади / В. Полюхович // Право України. — 2003. — № 5. — С. 41—47.
249. Попова Ю. А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений (теоретические проблемы) / Ю. А. Попова. — Краснодар : КГАУ, 2001. — С. 247.
250. Правосуддя: філософське та теоретичне осмислення : колективна монографія / А. М. Бернюков, В. С. Бігун, Ю. П. Лобода, Б. В. Малишев,

Список використаної літератури

С. П. Погребняк, С. П. Рабінович, В. С. Смородинський, О. В. Стовпа ; відп. ред. В. С. Бігун. — К., 2009. — С. 34.

251. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : монографія : у 2 кн. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.] ; відп. ред. Н. М. Оніщенко. — 2008. — Кн. 1. Верховенство права як принцип правової системи : проблеми теорії. — 344 с.

252. Радченко П. І. Судова юрисдикція як міждисциплінарна наукова проблема / П. І. Радченко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 року) ; за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — С. 75.

253. Ришелюк А. М. Законотворчий процес в Україні : навч. посіб. / А. М. Ришелюк. — К. : Вид-во НАДУ, 2004. — 220 с.

254. Рижков Г. Роль принципу офіційності в адміністративному процесуальному праві за європейським досвідом / Г. Рижков // Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України ; авт.-упоряд. : І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К. : Факт, 2003. — С. 516—517.

255. Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. В. Руденко. — Х. : Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 2006. — С. 22.

256. Руднева О. Міжнародні стандарти прав людини та принцип верховенства права: до проблеми співвідношення правових явищ / О. Руднева // Юридична Україна. — 2012. — № 4. — С. 15, 19.

257. Рябець М. М. Актуальні проблеми вдосконалення виборчого законодавства в Україні через призму його кодифікації у нових політичних умовах / М. М. Рябець // Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення : матер. засідань наук.-практ. семінару з проблем виборчого законодавства України. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. — С. 45—46.

258. Савенко М. Д. Питання компетенції адміністративних судів / М. Д. Савенко // Наукові записки. [Том 21]. Юридичні науки.

259. Сакара Н. Ю. Право на «належний суд» за новим ЦПК та КАС України: проблеми реалізації / Н. Ю. Сакара // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 року) ; за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — 300 с.

260. Салищева Н. Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации / Н. Г. Салищева // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. — М., 1994. — С. 78—93.

261. Сальвіа Микеле де. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящиеся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. / Микеле Де Сальвіа. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. — 1072 с.

262. Селіванов А. О. Адміністративне провадження як умова реалізації судової юрисдикції / А. О. Селіванов // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 року) ; за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — 300 с.

263. Селіванов А. О. Адміністративне судочинство — новий інститут реалізації судової влади / А. О. Селіванов // Вісник Верховного Суду України. — 2005. — № 10. — С. 2—5.

264. Сердюк В. В. Юрисдикція судів України за спеціалізацією : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В. В. Сердюк. — К. : Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка, 2003. — 16 с.

265. Смокович М. І. Значимість адміністративного судочинства на сучасному етапі розвитку суспільства і держави / М. І. Смокович // Людина, суспільство, держава: правовий вимір в сучасному світі : матер. IV міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, Нац. авіаційний ун-т, 27 лютого 2014 року. — С. 208—210.

266. Смокович М. І. Правовий статус виборця в Україні: окремі аспекти / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2014. — № 2. — С. 28—38.

267. Смокович М. І. Окремі проблеми визначення судової юрисдикції щодо розв'язання виборчих спорів / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 4. — С. 3—12.

268. Смокович М. І. Припинення повноважень народного депутата України: проблеми теорії та практики / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2013. — № 11. — С. 24—29.

269. Смокович М. І. Принцип стабільності виборчого законодавства як запорука ефективного судового захисту виборчих прав / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 3. — С. 3—13.

270. Смокович М. І. Відповідач у виборчому спорі: статус та проблеми визначення / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2013. — № 9. — С. 27—34.

271. Смокович М. І. Право на свободу мирних зібрань: реалії та перспективи в Україні / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2013. — № 8. — С. 22—29.

272. Смокович М. І. Процесуальні особливості розгляду виборчих спорів адміністративними судами: практика, проблеми, перспективи / М. І. Смокович // Право України. — 2013. — № 5. — С. 200—210.

273. Смокович М. І. Пов'язаність правовідносин з виборчим процесом чи процесом референдуму як складова виборчого спору / М. І. Смоко-

Список використаної літератури

вич // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 2. — С. 3—12.

274. Смокович М. І. Право на звернення до суду у виборчому спорі / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2013. — № 7. — С. 29—36.

275. Смокович М. І. Проблеми вирішення у судовому порядку спорів, пов'язаних із всеукраїнським референдумом / М. І. Смокович, В. С. Галайчук, С. В. Кальченко // Юридична Україна. — 2013. — № 6. — С. 32—37.

276. Смокович М. І. Вищий адміністративний суд України як суд першої інстанції: проблеми та перспективи / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2013. — № 5. — С. 25—30.

277. Смокович М. І. Принцип верховенства права: застосування під час розв'язання виборчих спорів / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2013. — № 1. — С. 26—33.

278. Смокович М. І. Виборче законодавство: проблеми застосування / М. І. Смокович // Право та управління: електронне, наукове, фахове видання. — 2012. — № 3. — С. 476—493.

279. Смокович М. І. Врегулювання виборчих процесів: міжнародні стандарти / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2012. — № 4. — С. 3—17.

280. Смокович М. І. Юрисдикція адміністративних судів: проблеми визначення спорів щодо їх пов'язаності з виборчим процесом / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 12. — С. 27—34.

281. Смокович М. І. Рішення Європейського суду з прав людини щодо захисту виборчих прав громадян України / М. І. Смокович // Роль і вплив практики адміністративного судочинства на розвиток публічного права : матер. міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 10-річчю утворення Вищого адміністративного суду України (м. Київ, 29—30 листопада 2012 року) ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева. — К. : Істина, 2012. — С. 266—271.

282. Смокович М. І. Колізії між нормами виборчого законодавства: окремі проблеми їх розв'язання / М. І. Смокович // Часопис Нац. ун-ту «Острозька академія». Серія «Право». — 2012. — № 2 (6).

283. Смокович М. І. Конституційний контроль правового врегулювання виборчих процесів / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 11. — С. 36—45.

284. Смокович М. І. Судова влада: місце в суспільстві та судовий контроль / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 10. — С. 99—107.

285. Смокович М. І. Гласність виборчого процесу: окремі аспекти правового статусу спостерігачів, довірених та уповноважених осіб на виборах-2012 / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2012. — № 3. — С. 7—17.

286. Смокович М. І. Колізії між нормами виборчого законодавства: окремі проблеми їх розв'язання / М. І. Смокович // матер. І Міжнар. наук.-практ. конф. «Малиновські читання» (м. Острог, 16—17 листопада 2012 року). — Острог : Вид-во Нац. ун-ту «Острозька академія», 2012. — С. 100—102.

287. Смокович М. І. Еволюційний розвиток процесуальних норм щодо судового розв'язання виборчих спорів / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 6. — С. 30—39.
288. Смокович М. І. Проблеми доступності до правосуддя в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Вісник Вищої ради юстиції. — 2012. — № 2 (10). — С. 16—30.
289. Смокович М. І. Вибори до Верховної Ради України: проблеми визначення виборчого спору / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2012. — № 2. — С. 3—15.
290. Смокович М. І. Судовий контроль за виборами народних депутатів України / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 7. — С. 29—33.
291. Смокович М. І. Адміністративне судочинство як фактор глобалізації захисту прав людини / М. І. Смокович // Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»: зб. наук. праць. — К.: НАУ, 2012. — № 2 (23). — С. 65—69.
292. Смокович М. І. Вибірчі спори: строки звернення до суду та строки розгляду адміністративними судами цих спорів / М. І. Смокович // Вибори та демократія. — 2012. — № 1 (31). — С. 35—42.
293. Смокович М. І. Сторони виборчого спору щодо виборів народних депутатів: проблеми визначення / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 8. — С. 43—49.
294. Смокович М. І. Судовий контроль виборчого процесу як елемент конституційного ладу щодо забезпечення народовладдя в Україні / М. І. Смокович // Вплив адміністративного судочинства на розвиток публічного права в Україні: зб. наук. статей / за заг. ред. І. Х. Темкіжева. — К.: Юрінком Інтер, 2012. — С. 89—118.
295. Смокович М. І. Компетенція адміністративних судів під час розгляду виборчих спорів / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2012. — № 4. — С. 37—42.
296. Смокович М. І. Проблемні моменти розгляду адміністративними судами справ, які стосуються референдумів / М. І. Смокович, В. С. Галайчук, С. В. Кальченко // Вибори та демократія. — 2011. — № 3. — С. 12—21.
297. Смокович М. І. Передвиборна агітація: проблеми судового контролю / М. І. Смокович, В. С. Галайчук, С. В. Кальченко // Юридична Україна. — 2011. — № 11. — С. 15—20.
298. Смокович М. І. Методологія тлумачення норм права у виборчих спорах: окремі аспекти / М. І. Смокович // Вісник Вищої ради юстиції. — 2011. — № 11. — С. 44—67.
299. Смокович М. І. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві [Електронний ресурс] / М. І. Смокович // Часопис Нац. ун-ту «Острозька академія». Серія «Право». — 2011. — № 2 (4). — Режим доступу: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.
300. Смокович М. І. Допуск адміністративної справи до провадження у Верховному Суді України / М. І. Смокович // Вісник прокуратури. — 2011. — № 12. — С. 80—96.

Список використаної літератури

301. Смокович М. І. Теоретичні аспекти визначення компетенції адміністративних судів / М. І. Смокович // Вісник Вишого адміністративного суду України. — 2011. — № 4. — С. 19—29.
302. Смокович М. І. Визначення предметної підсудності окремих виборчих спорів / М. І. Смокович // Вісник Вищої ради юстиції. — 2012. — № 1 (9). — С. 7—20.
303. Смокович М. І. Судовий захист виборчих прав громадян / М. Смокович, В. Галайчук, С. Кальченко // Юридична Україна. — 2011. — № 10. — С. 22—31.
304. Смокович М. І. Розгляд виборчих спорів адміністративними судами / М. Смокович // Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України. — 2011. — С. 196—202.
305. Смокович М. І. Окремі проблеми законодавчого врегулювання розгляду адміністративними судами виборчих спорів / М. І. Смокович // Вибори та демократія. — 2011. — № 2. — С. 4—13.
306. Смокович М. І. Адміністративне судочинство як елемент конституційного ладу / М. І. Смокович // Юридична Україна. — 2011. — № 9. — С. 23—29.
307. Смокович М. І. Теоретико-практичні проблеми застосування строку звернення до адміністративного суду / М. І. Смокович // Вісник Вишого адміністративного суду України. — 2011. — № 2. — С. 32—44.
308. Смокович М. І. Правильне визначення підсудності в адміністративному судочинстві як гарантія судового захисту / М. І. Смокович // Вісник Вишого адміністративного суду України. — 2011. — № 1. — С. 9—23.
309. Смокович М. І. Надання методичної допомоги судам нижчого рівня як основа складова діяльності Вишого адміністративного суду України / М. І. Смокович, О. М. Соковська // Вісник Вишого адміністративного суду України. — 2011. — № 1. — С. 103—108.
310. Смокович М. І. Окремі аспекти процесуальних особливостей судового розгляду виборчих спорів / М. І. Смокович, С. В. Кальченко // Робочі матеріали семінару для суддів адміністративних судів «Особливості розгляду та вирішення спорів під час проведення виборів Президента України 2010 року». — 2009. — С. 57—72.
311. Смокович М. І. До проблеми нормативної регламентації процедури розгляду виборчих спорів / М. І. Смокович, С. В. Кальченко // робочі матеріали семінару для суддів адміністративних судів «Особливості розгляду та вирішення спорів під час проведення виборів Президента України 2010 року». — 2009. — С. 73—90.
312. Смокович М. І. Можливі напрямки удосконалення виборчого та процесуального законодавства України / М. І. Смокович, С. В. Кальченко // робочі матеріали семінару для суддів адміністративних судів «Особливості розгляду та вирішення спорів під час проведення виборів Президента України 2010 року». — 2009. — С. 91—103.
313. Смокович М. І. Окремі аспекти застосування матеріального і процесуального законодавства при розгляді та вирішенні справ, пов'язаних із

процесом виборів Президента України / М. І. Смокович, В. С. Галайчук, С. В. Кальченко // Вісник Вишого адміністративного суду України. — 2010. — № 3. — С. 88—131.

314. Смокович М. І. До питання здійснення судового контролю за діяльністю виборчих комісій / М. І. Смокович, В. С. Галайчук, С. В. Кальченко // Вибори та демократія. — 2010. — № 2—3. — С. 5—18.

315. Смокович М. І. Практичні аспекти судової практики у справах щодо ведення передвиборної агітації / М. І. Смокович, В. С. Галайчук, С. В. Кальченко // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2010. — № 2—3. — С. 5—18.

316. Смокович М. І. Визначення поняття та належності виборчого спору / М. І. Смокович // Вибори та демократія. — 2009. — № 4 (22). — С. 4—18.

317. Смокович М. І. Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів / М. І. Смокович // Адміністративне судочинство України / за заг. ред. О. М. Пасенюка. — 2009. — С. 283—309.

318. Смокович М. І. Особливості провадження у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму / М. І. Смокович, С. В. Кальченко // Адміністративне судочинство України / за заг. ред. О. М. Пасенюка. — 2009. — С. 309—348.

319. Смокович М. І. Спори щодо припинення повноважень народних депутатів України та депутатів місцевих рад / М. І. Смокович // Вибори та демократія. — 2009. — № 1 (19). — С. 28—35.

320. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. І. Смокович. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — С. 108, 109.

321. Советское гражданское право / под общ. ред. В. Ф. Маслова и А. А. Пушкина. — К. : Выща школа, 1983. — Ч. 1. — С. 397.

322. Советское гражданское процессуальное право : учеб. пособ. / М. А. Гурвич, В. Ф. Тараненко, М. С. Шакарян и др. ; под. ред. М. А. Гурвича. — М. : Высшая школа, 1964. — 536 с.

323. Соловьева А. К. Перспективы развития административной юстиции в России: организационный и формальный подход / А. К. Соловьева // Правоведение. — 1999. — № 1. — С. 66—72.

324. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. — СПб. : Изд-во Юридического института, 2002. — 474 с.

325. Стабілізація виборчого законодавства — одне з основних завдань сучасного розвитку України // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2008. — № 3 (13). — С. 19.

326. Ставнійчук М. І. Вибори в Україні // Конституційне право України / М. І. Ставнійчук ; за ред. В. Ф. Погорілка. — К., 1999.

327. Старілов Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории / Ю. Н. Старілов. — Воронеж : Изд-во ВГУ, 1998. — 197 с.

328. Старілов Ю. Н. Административная юстиция: теория, история, перспективы / Ю. Н. Старілов. — М. : НОРМА-ИНФРА, 2001. — 304 с.

329. Старилов Ю. Н. Административное право: сущность, проблемы, реформы и новая система / Ю. Н. Старилов // Правоведение. — 2000. — № 5. — С. 3—24.
330. Стахурський М. Адміністративно-процесуальне законодавство потребує оновлення / М. Стахурський // Право України. — 2001. — № 10. — С. 49—51.
331. Стефанюк В. С. Адміністративне право та адміністративно-правовий захист / В. С. Стефанюк // Право України. — 2001. — № 12. — С. 3—5.
332. Стефанюк В. С. Запровадження адміністративних судів у контексті судово-правової реформи в Україні / В. С. Стефанюк // Адміністративне судочинство в Україні. — Кн. 1.
333. Стефанюк В. С. Поняття судового адміністративного процесу та його принципи в адміністративному праві / В. С. Стефанюк // Вісник Верховного Суду України. — 2003. — № 5. — С. 49—53.
334. Стефанюк В. С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / В. С. Стефанюк ; Київ. нац. ун-т. — К., 2000. — 20 с.
335. Стефанюк В. Проблеми вдосконалення адміністративного права та перспективи розвитку адміністративної юстиції в Україні / В. Стефанюк // Право України. — 2003. — № 1. — С. 4—7.
336. Стефанюк В. С. Систематизація законодавства та суди адміністративної юстиції / В. С. Стефанюк // Право України. — 1999. — № 11. — С. 3—7.
337. Стефанюк В. С. Судова влада як основна юридична категорія захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні / В. С. Стефанюк // Вісник Верховного Суду України. — 2000. — № 6. — С. 6—8.
338. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес / В. С. Стефанюк ; Акад. прав. наук України ; Ін-т приват. права і підприємництва. — Х. : Консум, 2003. — 473 с.
339. Стефанюк В. С. Судовий контроль за діяльністю органів державної влади / В. С. Стефанюк // Право України. — 1998. — № 3. — С. 3—8.
340. Стефанюк В. С. Гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами / В. С. Стефанюк, Н. П. Лукашова // Вісник Верховного Суду України. — 2001. — № 2. — С. 36—38.
341. Стрижак А. А. Виборче право в Україні: історія і сучасність / А. А. Стрижак. — К. : Логос, 2012. — 448 с.
342. Сьоміна В. А. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. А. Сьоміна ; Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. — Х., 2004. — 211 с.
343. Сьоміна В. А. Публічно-правовий спір — предмет адміністративного судочинства / В. А. Сьоміна // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 року) ; за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — С. 252.

344. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса / В. Д. Сорокин. — М. : Юрид. лит., 1968. — 142 с.
345. Тараненко С. Механізм захисту громадянами прав і свобод під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення / С. Тараненко // Право України. — 1998. — № 11. — С. 141—143.
346. Теория государства и права: курс лекций / М. И. Байтин, В. В. Борисов, Ф. А. Григорьев и др. ; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2001. — 776 с.
347. Теория государства и права : курс лекций / М. И. Байтин, Ф. А. Григорьев, И. М. Зайцев и др. ; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М. : Юристъ, 1997. — 672 с.
348. Теория государства и права : учеб. для студ. вузов / С. С. Алексеев, П. Т. Васьков, И. Я. Дюрягин и др. ; под ред. С. С. Алексеева. — М. : Юрид. лит., 1985. — 479 с.
349. Теорія держави і права / за ред. О. Ф. Скакун. — Х. : Консум, 2006. — С. 315, 329.
350. Теорія держави і права / за ред. В. Я. Кікота і В. В. Лазарева. — 2008. — С. 319.
351. Тертишник В. М. Кримінально-процесуальне право України : навч. посіб. / В. М. Тертишник. — К. : Юрінком Інтер, 1999. — 576 с.
352. Тесленко М. Окремі аспекти взаємовідносин Конституційного Суду України і судів загальної юрисдикції / М. Тесленко // Право України. — 2003. — № 12. — С. 6—11.
353. Тихомиров Ю. А. Административное судопроизводство в России: перспективы развития / Ю. А. Тихомиров // Российская юстиция. — 1998. — № 8. — С. 35—37.
354. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса: полный курс / Ю. А. Тихомиров. — М. : ЮРИНФОРМЦентр, 1998. — 798 с.
355. Тищенко Н. М. Административно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії і пути совершенствования / Н. М. Тищенко ; Нац. юрид. акад. України. — Х. : Право, 1998. — 268 с.
356. Тищенко Н. М. Громадянин в административному процесі / Н. М. Тищенко ; Нац. юрид. акад. України. — Х. : Право, 1998. — 186 с.
357. Ткач Г. Й. Адміністративне судочинство в Польщі / Г. Й. Ткач // Право України. — 2000. — № 1. — С. 136—138.
358. Французская Декларация прав человека и гражданина от 26 августа 1789 года // Конституция и законодательные акты Французской Республики. — М. : Госюриздат, 1958. — С. 42—44.
359. Фулей Т. Загальнолюдські (загальноцивілізаційні) принципи права: деякі теоретичні аспекти / Т. Фулей // Право України. — 2003. — № 7. — С. 24—29.
360. Футей Б. Становлення правової держави: Україна 1991—2001 рр. / Б. Футей. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 287 с.
361. Хайде Вольфганг. Система правосудия Федеративной Республики Германия / Вольфганг Хайде. — Кельн, 1990. — С. 64.

Список використаної літератури

362. Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Н. Ю. Хаманева ; Ин-т государства и права. — М. : [б. и.], 1997. — 213 с.
363. Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. — 1998. — № 12. — С. 29—36.
364. Харитонов Є. До питання про значення дихотомії «приватне право — публічне право» / Є. Харитонов, О. Харитонova // Вісник Акад. прав. наук України. — 2000. — № 2. — С. 83—89.
365. Хворостянкіна А. Європейські стандарти адміністративного процесу / А. Хворостянкіна // Юридичний журнал. — 2005. — № 11. — С. 100—109.
366. Хропанюк В. Н. Теория государства и права / под ред. В. Г. Стрекозова. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : ДТД, 1995. — 384 с.
367. Постанова Центральної виборчої комісії від 5 листопада 2012 року № 1931 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard>.
368. Цивільне процесуальне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-тів / В. В. Комаров, В. І. Тertiшніков, Є. Г. Пушкар та ін. ; за ред. В. В. Комарова ; Нац. юрид. акад. України ; Акад. прав. наук України. — Х. : Право, 1999. — 590 с.
369. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року // Офіційний вісник України. — 2003. — № 41. — Ст. 461.
370. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 липня 1963 року // Цивільне процесуальне законодавство України / за заг. ред. В. Т. Малиренка. — К. : Юрінком Інтер, 2004.
371. Цивільний процесуальний кодекс Української РСР : наук.-практ. коментар / відп. ред. І. П. Кононенко. — К. : Вид-во політ. літ. України, 1973. — 496 с.
372. Цивільний процес України : навч. посіб. / О. А. Логінов, О. О. Штефан. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — 368 с.
373. Цивільний процесуальний кодекс України : наук.-практ. коментар / за ред. В. В. Комарова. — Х. : Одиссей, 2001. — 816 с.
374. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 липня 1963 року // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1963. — № 30. — Ст. 464.
375. Чванов О. А. Механизм правоприменения : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук / О. А. Чванов ; Саратов. гос. акад. права. — Саратов, 1995. — 19 с.
376. Череватенко І. М. Юрисдикція адміністративних судів: проблеми та перспективи / І. М. Череватенко. — НЮАУ імені Ярослава Мудрого.
377. Чечот Д. М. Административная юстиция: теоретические проблемы / Д. М. Чечот. — Л. : Изд-во ЛГУ, 1973. — 133 с.
378. Чечот Д. М. Иск и исковые формы защиты права / Д. М. Чечот // Правоведение. — 1969. — № 4. — С. 71—79.
379. Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты / Д. М. Чечот. — Л. : Нева, 1968. — 127 с.

380. Чиркин В. Е. Государственное управление : элемент. курс / В. Е. Чиркин ; РАН. Ин-т государства и права ; Акад. прав. ун-т. — М. : Юристь, 2001. — 320 с.
381. Шадура Д. М. Принцип спеціалізації судової системи та форми судочинства в Україні / Д. М. Шадура // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 року) ; за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. — 300 с.
382. Шаповал В. Конституція України як форма адміністративного права / В. Шаповал // Право України. — 2000. — № 1. — С. 13—15.
383. Шевчук С. Судовий захист прав людини: практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції / С. Шевчук. — К. : Реферат, 2007. — 848 с.
384. Шемшученко Ю. С. Адміністративна юстиція / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : в 6 т. ; редколегія : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К. : Українська енциклопедія, 1998. — Т. 1. — С. 47.
385. Шило О. Г. Правозахисні механізми та процесуальні режими // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25—26 січня 2007 року) ; за заг. ред. проф. В. В. Комарова. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007.
386. Шишкін В. І. Адміністративний суд: яким йому бути / В. І. Шишкін // Віче. — 1994. — № 10.
387. Шишкін В. І. Організація і повноваження адміністративного суду Німеччини / В. І. Шишкін // Право України. — 1995. — № 11. — С. 61.
388. Шишкін В. Організація судоустрою у світлі вимог ст. 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод / В. Шишкін // Право України. — 2000. — № 9. — С. 21—24.
389. Шишкін В. І. Система установ адміністративної юрисдикції у Франції / В. І. Шишкін // Право України. — 1996. — № 7. — С. 44—46.
390. Шлезингер А. М. Циклы американской истории / А. М. Шлезингер ; пер. с англ. П. А. Развина, Е. И. Бухаровой. — М. : Прогресс-Академия, 1992. — 687 с.
391. Шмідт Г. Співвідношення та взаємозв'язок управління, адміністративного права та адміністративно-правового захисту / Г. Шмідт // Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України ; авт.-упоряд. : І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К. : Факт, 2003. — С. 525—526.
392. Штогун С. Г. Проблеми правових гарантій незалежності суддів в Україні / С. Г. Штогун // Право України. — 2003. — № 3. — С. 42—45.
393. Штогун С. Г. Проблеми становлення адміністративного судочинства в Україні / С. Г. Штогун // Адвокат. — 2006. — № 11. — С. 14—17.
394. Энциклопедический юридический словарь / под ред. В. Е. Крутских. — М. : ИНФРА-М, 1998. — 367 с.

Список використаної літератури

395. Юдельсон К. С. К вопросу об основах законодательства о гражданском судопроизводстве / К. С. Юдельсон // Советское государство и право. — 1957. — № 6. — С. 83—85.
396. Юридический энциклопедический словарь / ред. кол. : А. Я. Сухарев (гл. ред.) и др. — М. : Советская энциклопедия, 1984. — 415 с.
397. Юрисдикция // БСЭ. — М. : Советская энциклопедия, 1957. — Т. 49. — С. 414.
398. Юрисдикция // Краткий словарь иностранных слов. — М. : ГИИ-иНС, 1952. — С. 488.
399. Юрисдикция // Малая советская энциклопедия. — М. : Советская энциклопедия, 1947. — Т. 11. — С. 1094.
400. Якимов А. Суды в системе органов административной юрисдикции / А. Якимов // Российская юстиция. — 1996. — № 1. — С. 40—42.
401. Яковлев В. Ф. Об административных судах / В. Ф. Яковлев // Хозяйство и право. — 2003. — № 8. — С. 3—8.
402. Ямпольская Ц. А. О субъективных правах советских граждан / Ц. А. Ямпольская // Вопросы советского государственного права. — 1959. — С. 159—176.
403. Янюк Н. Щодо адміністративного судочинства: адміністративний позов чи адміністративна скарга? / Н. Янюк // Право України. — 2003. — № 8. — С. 52—54.

Наукове видання

СМОКОВИЧ Михайло Іванович

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
РОЗГЛЯДУ ВИБОРЧИХ СПОРІВ:
ТЕОРЕТИЧНИЙ І ПРАКТИЧНИЙ
АСПЕКТИ**

Монографія

Шеф-редактор В. С. Ковальський,
доктор юридичних наук, доцент

Юрінком Інтер — редакція
наукової та навчальної літератури

Відповідальна за випуск *Т. М. Виноградова*

Редактор *В. М. Зарецька*

Комп'ютерна верстка *В. Ю. Романенка*

Художнє оформлення *М. П. Черненка*

Підписано до друку 24.04.2014. Формат 60 × 90/16.

Умовн. друк. арк. 36,0. Обл.-вид. арк. 38,6.

Наклад 450 прим. Зам. № .

З питань придбання літератури звертатися
до видавництва «Юрінком Інтер» за адресою:

04209, Київ-209, вул. Героїв Дніпра, 31б, тел. 411-64-03, 411-69-08

Оригінал-макет виготовлено комп'ютерним центром ТОВ «Юрінком Інтер»

(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи

до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 3954 від 13.01.2011)

Надруковано в ПАТ «Віпол», 03151, м. Київ, вул. Волинська, 60.

(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 4404 від 31.08.2012)