

УДК 347.998.85

Михайло Смокович,

кандидат юридичних наук,

суддя Вищого адміністративного суду України,

секретар Пленуму Вищого адміністративного суду України

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИБОРАМИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

У статті, присвяченій дослідженню окремих проблем судового контролю за виборами народних депутатів України, здійснено аналіз законодавства і судової практики з цього питання. Також визначено можливі шляхи розв'язання окреслених у дослідженні проблем.

Ключові слова: вибори народних депутатів, виборчий процес, повноваження суду, судовий контроль.

Вибори народних депутатів України, які відбудуться 28.10.2012 р., все більше притягують до себе увагу українського суспільства та різних міжнародних інституцій, адже від якості їх проведення залежатиме подальше становище та статус України в міжнародному просторі. Вибори, що відповідають європейським стандартам, повинні проводитися з дотриманням основних міжнародних норм: виборче право повинно бути загальним, рівним, вільним і прямим при прямому голосуванні. Цим стандартам відповідає і українське національне законодавство. Із цього випливає, що для досягнення поставленої мети основним в Україні є дотримання таких стандартів та забезпечення їх реалізації. Однією з форм цього забезпечення є судовий контроль за виборами народних депутатів України, який полягає у швидкому, ефективному та якісному розв'язанні конфліктів у виборчому процесі. Окремим особливостям розв'язання адміністративним судами виборчих спорів, які можуть виникнути під час виборів народних депутатів України, присвячується це дослідження.

Частиною 1 ст. 124 Конституції України встановлено, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі [1].

За приписами п. 6 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму [2].

Тож судовому контролю підлягають правовідносини, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, у

частині розв'язання конфліктів, що виникають у цих правовідносинах. Цей контроль здійснюють адміністративні суди. Законодавцем чітко визначено юрисдикцію таких спорів.

Отже, такому судовому контролю за виборчим процесом у частині розв'язання виборчих спорів підлягають також вибори народних депутатів України.

Такі справи розглядаються в порядку адміністративного судочинства, однак необхідно враховувати, що статтями 172–179 КАС України передбачено особливості розгляду таких спорів адміністративними судами.

Прийняттям Закону України від 17.11.2011 р. № 4061-VI «Про вибори народних депутатів України» (далі – Закон про вибори народних депутатів) законодавець відійшов від раніше усталеної законодавчої практики щодо впровадження у виборчому законі норм, які ще встановлюють особливості розгляду виборчих спорів.

Так, відповідно до 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 осіб та уповноважених осіб, офіційних спостерігачів, що порушують законодавство про вибори, можуть бути оскаржені до суду в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України [3].

Зазначеною нормою законодавець

ліквідував правове становище, яке мало місце в попередніх законах про вибори народних депутатів і КАС України щодо різного правового врегулювання окремих процесуальних процедур під час розгляду виборчих спорів. На наш погляд, це позитивний крок законодавця в розвитку виборчого законодавства, оскільки із Закону про вибори народних депутатів виключено норми, які регламентують окремі процедурні питання та дії розгляду адміністративними судами виборчих спорів. Протилежне правове врегулювання було колізійним, і адміністративним судам було непросто в такому правовому середовищі відшукати правильну норму для застосування, насамперед коли ці норми мають однакову юридичну силу. Однак шляхом застосування різних методів тлумачення та принципів адміністративного судочинства, виходячи із судової практики, в цілому адміністративним судам вдалося забезпечити принципи доступності до суду, права на звернення до суду та на розв'язання виборчого конфлікту.

Крім того, цей позитивний крок у розвитку виборчого законодавства полягає в тому, що суди будуть розв'язувати ці спори лише керуючись вимогами КАС України, який ми також вважаємо частиною виборчого законодавства в частині норм, в яких закріплені особливості розгляду виборчих спорів.

Позитивним є те, що норми КАС України, які регламентують процедуру розгляду виборчих спорів, були апробовані адміністративними судами у виборчих процесах на виборах народних депутатів України 2006 та 2007 років. Отже, вже у двох виборчих процесах виборів народних депутатів України адміністративні суди забезпечили судовий захист суб'єктів виборчого процесу, тобто є судова практика та досвід у суддів. Саме за результатами узагальнення судової практики виборів 2006 р. Пленумом Вищого адміністративного суду України прийнято постанову від 02.04.2007 р. № 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 є стержнем судової практики щодо розгляду виборчих спорів усіх виборчих процесів в Україні [4].

Крім того, вважаємо, що важливими у процесуальних діях судді, адміністративного суду є і норми матеріального за-

кону, тобто Закону про вибори народних депутатів, оскільки процесуальні норми в багатьох випадках є бланкетними і їх доводиться наповнювати правовими приписами, які є в матеріальних законах.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 172 КАС України 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.

Статтею 12 Закону про вибори народних депутатів визначено перелік суб'єктів виборчого процесу щодо таких виборів. Слід звернути увагу, що до таких не належать офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій, тобто законодавством не передбачено можливість їх звернення до адміністративного суду. Хоча відповідно до ч. 1 ст. 108 Закону про вибори народних депутатів такий спостерігач може бути суб'єктом звернення зі скаргами в позасудовому порядку.

Однак із цього приводу вироблена ustalена судова практика, за якою і цим особам, а також особам, які ще не стали суб'єктами виборчого процесу, але хочуть ними стати, адміністративні суди забезпечують доступність до судового захисту та розглядають справи за особливостями, встановленими для розгляду виборчих спорів.

Проблемним у судовій практиці є питання щодо розгляду виборчих спорів після закінчення відповідного етапу виборчого процесу. Етап закінчився, суб'єкти виборчого процесу не задоволені процедурою, оскаржують її, а виборчі комісії вже на іншому етапі, і повернутися до попереднього здебільшого неможливо. Із цього приводу судова практика складається в різних регіонах України по-різному. Наприклад, після закінчення відповідного етапу оскаржується в судовому порядку рішення комісії, суд визнає таке рішення протиправним, але у зв'язку з тим, що закінчився етап виборчого процесу, суд відмовляє в задоволенні позову в частині зобов'язання комісії усунути порушення або відновити порушене право позивача, оскільки комісія після закінчення етапу не має відповідних повноважень на це.

Вважаємо, що така практика є неправильною, оскільки незалежно від закінчення виборчого етапу суди зобов'язані не тільки розв'язати спір шляхом визначення того, чи порушене право позивача, а й обрати відповідний спосіб відновлен-

ня цього права.

Хоча, зважаючи на швидкоплинність виборчого процесу, на наш погляд, після закінчення кожного етапу законодавцем необхідно встановити строк для розв'язання виборчих спорів, щоб після закінчення цього строку виборчі комісії могли продовжувати організувати виборчий процес. Таку ідею критично сприймає експерт виборчого законодавства, народний депутат України Ю. Б. Ключковський, вважаючи, що це буде обмеженням на судовий захист. Із цим необхідно погодитися. Однак таке твердження спростується тим, що у процедурі розгляду виборчих спорів є подібні обмеження, наприклад встановлені строки на звернення до суду, які не підлягають поновленню, та законодавством передбачені події, до настання яких розгляд виборчих справ повинен бути закінченим. Тому, на наш погляд, запропоноване вирішення є лише обмеженням тривалості судового контролю спірних правовідносин, які виникли на виборчому етапі, але оспорується після його завершення, та не є обмеженням права на судовий захист.

Не до кінця правильно врегульовано виборчим законодавством питання щодо оскарження результатів виборів народних депутатів, зокрема вважаємо, це можуть робити не всі суб'єкти виборчого процесу, як це передбачено нинішнім законодавством, оскільки може виникнути ситуація, за якої результати виборів можуть бути оскаржені десятками тисяч суб'єктів виборчого процесу.

Крім того, ч. 1 ст. 98 Закону про вибори народних депутатів встановлено, що Центральна виборча комісія на своєму засіданні на підставі протоколів окружних виборчих комісій про підсумки голосування у загальнодержавному окрузі в межах одномандатного округу, у тому числі з поміткою «Уточнений», не пізніше як на п'ятнадцятий день з дня голосування встановлює результати виборів депутатів у загальнодержавному окрузі, про що складає протокол.

Із ч. 1 ст. 99 Закону про вибори народних депутатів випливає, що Центральна виборча комісія на своєму засіданні на підставі протоколів окружних виборчих комісій про підсумки голосування в одномандатних округах, у тому числі з поміткою «Уточнений», не пізніше як на п'ятнадцятий день з дня голосування встановлює результати виборів депутатів у відповідних одномандатних округах, про що складає протоколи [5].

Аналіз зазначених матеріальних норм свідчить про те, що Центральною виборчою комісією за результатами виборів народних депутатів 28.10.2012 р. буде складено 226 протоколів, які можуть бути оскаржені суб'єктами виборчого процесу до Вищого адміністративного суду України як до суду першої інстанції. Тобто проблемним питанням може бути фізичне забезпечення Вищим адміністративним судом України розгляду 226 адміністративних справ, які повинні розглядатися в колегіальному складі суду не менше п'яти суддів.

Насамкінець, вважаємо, необхідно загострити увагу на повноваженнях адміністративних судів під час розгляду виборчих спорів. Такими повноваженнями є визначені процесуальним законодавством механізми, засоби та способи, які використовує адміністративний суд для встановлення обставин у справі та розв'язання спору. Зокрема такі повноваження визначені ст. 162 КАС України, з якої випливає, що у разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про: 1) визнання протиправними рішення 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 [6].

Що ж до виборчих спорів, то в КАС України є глава 6, в якій містяться статті, що регламентують особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ, у тому числі й виборчих спорів, – це статті 172–179 КАС України.

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 усіх наслідків цих порушень відповідно до закону або приймає інше передбачене законом рішення.

Аналіз та синтез зазначених процесуальних норм свідчить про те, що повноваження адміністративних судів щодо розв'язання виборчого спору обмежено виборчим законом, тому що суд може обрати лише визначений цим законом спосіб відновлення порушених прав та інтересів у такій справі, який за судовою практикою не завжди забезпечує відновлюваність прав та інтересів суб'єктів виборчого процесу.

Тому, на нашу думку, адміністративні суди під час розгляду виборчих спорів не повинні бути обмежені у своїй компетенції щодо розв'язання спору, тому що основною складовою такого розв'язання є не тільки перевірка та встановлення обставин щодо порушення виборчого права, за захистом якого особа звернулася до суду, а й відновлення цього права, тобто приведення у законне русло спірних правовідносин, за яких особа зможе реалізувати захищене судом право. Якщо ж суд буде позбавлений такої можливості, то втрачається сенс судового захисту у виборчому процесі.

Невирішеними є питання щодо застосування частин 8 та 11 ст. 172 КАС України. Так, відповідно до ч. 8 ст. 172 КАС України позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, дільничної виборчої 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.

Водночас ч. 11 ст. 172 КАС України передбачено, що адміністративні справи за позовними заявами, що надійшли у день голосування, вирішуються судом до закінчення голосування, а ті, що надійшли у день голосування, але після закінчення голосування, вирішуються судом у дводенний строк після надходження позовної заяви [7].

З аналізу цих двох суперечливих норм випливає, що зручніше подавати позов не в день голосування, а наступного дня, оскільки тоді строки розгляду справи бу-

дуть загальними. Крім того, одна з цих норм дозволяє звернутися до суду протягом двох днів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності, які прийняті або вчинені в день голосування, інша норма вказує, що такі спори повинні бути розглянуті до закінчення голосування. Виникають запитання: чи можна рішення в таких спорах оскаржувати в апеляційному порядку; чи можна продовжити розгляд таких справ після закінчення вказаних строків тощо. Тобто зазначені колізії між правовими нормами слід розв'язувати законодавцем шляхом внесення відповідних змін до цих норм.

Переконані, що під час виборчого процесу проблемним стане питання визначення компетенції Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) щодо розгляду заяв та скарг на рішення, дії або бездіяльність окружних виборчих комісій, оскільки такими повноваженнями ЦВК наділена відповідно до п. 15 ч. 2 ст. 30 Закону про вибори народних депутатів. Водночас згідно з ч. 6 ст. 108 цього Закону рішення, дії чи бездіяльність окружної виборчої комісії, її члена може бути оскаржено до суду. Скарга щодо бездіяльності окружної виборчої комісії також може бути подана до ЦВК [8]. Аналіз та синтез зазначених норм говорить про те, що першою нормою передбачено, що до ЦВК можна оскаржити будь-які рішення, дії чи бездіяльність окружної виборчої комісії. Водночас другою нормою передбачено, що оскаржити до ЦВК можна лише бездіяльність.

Вважаємо, що в цьому разі пріоритетними є норми, які надають більш широке право суб'єктам виборчого процесу на оскарження діяльності окружних виборчих комісій. Тому, на наш погляд, необхідно застосовувати п. 15 ч. 2 ст. 30 Закону про вибори народних депутатів, яким визначено повноваження ЦВК на розгляд заяв і скарг щодо діяльності окружної виборчої комісії.

Отже, адміністративні суди України належним чином підготовлені до забезпечення судового контролю виборчого процесу з виборів народних депутатів України, незважаючи на окремі колізії у виборчому законодавстві, оскільки й ці колізії розв'язані, а нові будуть розв'язані судовою практикою. Ми впевнені, що негативних нарікань з боку міжнародних організацій, спостерігачів та суб'єктів виборчого процесу щодо забезпечення адміністративними судами організації та розгляду виборчих спорів не буде.

ПРИМІТКИ

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36.
3. Закон України від 17.11.2011 р. № 4061-VI «Про вибори народних депутатів України» // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10–11. – Ст. 73.
4. 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 : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 02.04.2007 р. № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2007. – № 2. – Ст. 85.
5. Закон України від 17.11.2011 р. № 4061-VI «Про вибори народних депутатів України» // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10–11. – Ст. 73.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36.
8. Закон України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI «Про вибори народних депутатів України» // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10–11. – Ст. 73.

Смокович Михаил. Судебный контроль за выборами народных депутатов Украины. В статье, посвященной исследованию отдельных проблем судебного контроля за выборами народных депутатов Украины, проведен анализ законодательства и судебной практики по этому вопросу. Также определены возможные пути решения очерченных в исследовании проблем.

Ключевые слова: выборы народных депутатов, избирательный процесс, полномочия суда, судебный контроль.

Smokovych Mykhailo. Judicial control over elections of people's deputies of Ukraine.

The article researches some problems of judicial control over elections of people's deputies of Ukraine. The author analyses the legislation and court practice regarding this issue. Besides, possible ways to resolve problems mentioned in the research are defined.

Key words: elections of people's deputies of Ukraine, election process, jurisdiction of court, judicial control.