

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ВИБОРИ ТА РЕФЕРЕНДУМ

SPECIFICS OF PROCEEDINGS ON ELECTION AND REFERENDUM LEGISLATION

Кожевников А.Ю., адвокат

Наукова стаття присвячена дослідженню основних аспектів провадження у справах, пов'язаних із законодавством про вибори та референдум, в тому числі, здійснення класифікації виборчих спорів, визначення особливостей правового регулювання, та перспектив подальшого вдосконалення правового регулювання досліджуваної сфери.

Констатується, що стаття 273 Кодексу адміністративного судочинства України визначає процедуру оскарження дій, рішень або бездіяльності виборчих комісій та їх членів. Виборчі та референдумні комісії відповідають за організацію відповідних процесів, забезпечення дотримання закону та забезпечення рівного доступу до нього. Центральна виборча комісія має контролювати дотримання виборчих прав громадян. Адміністративні суди здійснюють контроль за діяльністю виборчих комісій і приймають остаточні рішення у виборчих спорах згідно з правилами КАС України.

Обґрунтовується позиція, що у разі визнання недійсним хоча б одного з етапів виборчого процесу, включаючи встановлення недостовірності даних у протоколі ЦВК щодо результатів виборів, це може призвести до того, що обрана особа втрачає свій статус і повноваження, оскільки їх легітимність базується на законності обрання. Введення на законодавчому рівні можливості дострокового припинення повноважень обраної особи за рішенням суду (або іншого органу після судової процедури) через виявлення раніше невідомих даних, що свідчать про неможливість участі особи у виборах або інші серйозні порушення виборчого законодавства, передбачає запобіжний характер.

Зроблено висновок, що зміни до Кодексу адміністративного судочинства, які були внесені шляхом включення процесуальних норм, були закріплені у виборчих законах, особливо у Виборчому кодексі України. Проте такий підхід не завжди є ефективним. Ці норми, які складають невід'ємну частину матеріального права, підтримані в КАСУ, не завжди гармонізовані з іншими процесуальними нормами. Тому норми, що стосуються судового захисту виборчих прав, повинні бути включені лише в процесуальний закон і не мають порушувати його єдність.

Ключові слова: адміністративне судочинство, вибори та референдум, провадження, публічно-правовий спір, компетенція, юрисдикція, адміністративна юрисдикція, суд, адміністративний процес.

The scientific article is devoted to the study of the main aspects of proceedings in cases related to the legislation on elections and referendums, including the classification of electoral disputes, determining the specifics of legal regulation, and prospects for further improvement of legal regulation of the studied area.

It is stated that article 273 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine defines the procedure for appealing actions, decisions or omissions of election commissions and their members. Electoral and referendum commissions are responsible for organizing relevant processes, ensuring compliance with the law and ensuring equal access to it. The Central Election Commission should monitor the observance of citizens' electoral rights. administrative courts exercise control over the activities of election commissions and make final decisions on electoral disputes in accordance with the rules of the CAS of Ukraine.

The position is substantiated that if at least one of the stages of the electoral process is declared invalid, including the establishment of unreliability of data in the CEC protocol on the election results, this may lead to the fact that the elected person loses his status and powers, since their legitimacy is based on the legality of the election. The introduction at the legislative level of the possibility of early termination of the powers of an elected person by a court decision (or another body after a judicial procedure) due to the discovery of previously unknown data indicating the impossibility of a person's participation in elections or other serious violations of electoral legislation provides for a preventive nature.

It is concluded that the amendments to the Code of Administrative Procedure, which were introduced by including procedural norms, were enshrined in electoral laws, especially in the Electoral Code of Ukraine. However, this approach is not always effective. These rules, which form an integral part of substantive law and are supported in the Code, are not always harmonized with other procedural rules. Therefore, the norms concerning the judicial protection of electoral rights should be included only in the procedural law and should not violate its unity.

Key words: administrative proceedings, elections and referendums, proceedings, public law dispute, competence, jurisdiction, administrative jurisdiction, court, process.

Конституціоналізм не лише визначає необхідність захисту прав і свобод особи, а й закріплює їхні гарантії у законі, оскільки юридичні гарантії особистих прав і свобод можуть існувати лише в межах певних правил. Щодо засобів захисту конституційних прав і свобод, вони включають конституційно-судовий механізм (Конституційний суд України), судовий захист (суди загальної юрисдикції), адміністративні дії органів виконавчої влади, законний самозахист людини її прав та міжнародно-правовий механізм.

У нашій країні права громадянина, які знайшли своє відображення в Конституції, часом не забезпечують особу в достатній мірі від адміністративного тиску та несправедливості з боку державних та інших органів. Тому видається важливим створення ефективного механізму вирішення спорів між державою і громадянином шляхом удосконалення адміністративних процедур.

Для досягнення зазначеної мети потрібно удосконалити існуючі правові механізми та створювати нові, які забезпечуватимуть захист прав особистості. Вирішальне значення у цьому має процедура оскарження, яка повинна бути доступною як у судовому, так і у позасудовому порядку. З метою більш повного втілення принципів Кон-

ституції України та Декларації прав і свобод людини і громадянина був прийнятий Кодекс адміністративного судочинства України.

Наразі саме цей закон визначає процедуру оскарження. Наприклад, громадянин може звернутися зі скаргою на дії (рішення), які порушують його права і свободи, безпосередньо до суду, вищого органу у підпорядкуванні державного або іншого органу, а також до посадової особи чи державного службовця.

Мета статті полягає у дослідженні основних аспектів провадження у справах, пов'язаних із законодавством про вибори та референдум, зокрема, проведення класифікації виборчих спорів, визначення особливостей правового регулювання, та перспектив подальшого вдосконалення правового регулювання досліджуваної сфери.

Перш за все, для підвищення ефективності захисту виборчих прав громадян потрібно удосконалити правові процедури в рамках двох основних державних форм захисту: судової (через виборчі комісії) і судової. Можливість судового захисту виборчих прав є однією з основних конституційних гарантій їх реалізації, тому учасники виборчого процесу часто звертаються до суду для

вирішення правових конфліктів, що виникають під час виборів.

Досліджуючи виборчі спори, можна умовно поділити їх на декілька категорій згідно з такими критеріями:

Категорія	Критерії поділу	Приклад
Тип захищеного виборчого права	Активне виборче право	Спір щодо обмежень на виборче право
	Пасивне виборче право	Суперечка щодо кандидатури
Етап виборчого процесу	Висунення та реєстрація кандидатів	Спір щодо відмови у реєстрації кандидата
	Передвиборна агітація	Суперечка стосовно недостовірної інформації у передвиборній агітації
	Підсумки голосування та визначення результатів.	Спори щодо підрахунку голосів.
Об'єкт суперечки	Оскарження рішень, дій (або бездіяльності) виборчих комісій	Спір про недопущення спостерігачів на виборчі дільниці
	Не пов'язані з оскарженням рішень, дій (або бездіяльності) виборчих комісій	Суперечка стосовно фінансування передвиборної кампанії

Підвідомчість виборчих спорів визначається здебільшого як можливість їх розгляду в певних юрисдикційних органах, аналогічно до того, як це визначено у теорії адміністративного процесу.

У першу чергу, виборчі суперечки можуть бути розглянуті в судовому порядку. Згідно Конституції України, кожному гарантується можливість судового захисту своїх прав і законно захищених інтересів. Судовими органами, які розглядають та вирішують справи, пов'язані з захистом виборчих прав, є Конституційний суд України та система судів загальної юрисдикції. Згідно закону «Про Конституційний Суд України», Конституційний суд має право розглядати справи, що стосуються визнання певних норм виборчого законодавства, які прийняті на законодавчому рівні, і які суперечать Основному закону нашої держави [1]. Інші справи, пов'язані з захистом виборчих прав, підлягають розгляду та вирішенню

у судах загальної юрисдикції згідно Кодексу адміністративного судочинства.

Стаття 273 Кодексу адміністративного судочинства України встановлює правила оскарження дій, рішень чи бездіяльності виборчих комісій і їх членів. Виборчі та референдумні комісії є органами, що організовують відповідні процеси, забезпечують дотримання закону та рівний доступ до нього. Центральна виборча комісія відповідає за контроль за виборчими правами громадян. Адміністративні суди контролюють діяльність виборчих комісій і приймають остаточні рішення у виборчих спорах за правилами КАС України. Рішення комісій мають бути законними, враховувати принципи публічності, рівності та відкритості. При порушенні цих принципів суб'єкти виборчого процесу можуть звертатися до адміністративного суду [2].

Такі правила і процедури визначають основи демократичного процесу в Україні, забезпечуючи рівний доступ до виборчих процедур для всіх громадян. Вони також гарантують, що виборчі комісії діють у межах своїх повноважень і враховують законні інтереси всіх учасників виборчого процесу [3, с. 32–35]. Контроль за їх діяльністю забезпечує правову стабільність і довіру до результатів виборів та референдумів. Це важливий аспект у будівництві сильної та стабільної демократії, де кожен громадянин може бути впевнений у своїх виборчих правах та можливостях впливати на політичні процеси.

Оспорювання рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій та їх членів регулюється окремими статтями КАС України, які встановлюють процедури у таких справах. Наприклад, вищезгадана стаття 273 КАС України у новій редакції визначає особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму та членів цих комісій.

Виборчі комісії та комісії з референдуму є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення відповідних виборів та референдуму і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України під час відповідних процесів. Контроль за дотриманням виборчих прав громадян в адміністративному порядку насамперед здійснює Центральна виборча комісія. Адміністративні суди мають повноваження здійснювати контроль за діяльністю усіх виборчих комісій і їх членів та приймати остаточні рішення щодо виборчих спорів згідно із КАС України. Рішення виборчих комісій не повинно суперечити законам України, має бути прийнято з урахуванням принципів публічності і відкритості, рівності прав усіх суб'єктів. У разі порушення ними вимог чинних нормативно-правових актів, а саме прийняття незаконного рішення, перевищення повноважень або допущення протиправної бездіяльності, суб'єкти відповідного виборчого процесу мають право звернутися до адміністративного суду.

Переходячи до більш конкретних проблем, що існують у чинному законодавстві України, що стосується оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, варто відзначити складності правової регламентації. Так, наразі законодавство не передбачає правової процедури для визначення, чи відповідає обрана особа вимогам закону на час свого обрання, а також для перевірки майбутніх серйозних порушень законодавства про вибори, що можуть призвести до необ'єктивного визначення їх результатів та відзначити те, що така особа не може бути визнана легітимно обраною. Розглянемо можливі шляхи вдосконалення законодавства, що стосується оскарження рішень, дій або бездіяльності ЦВК у таких юридичних суперечках, зокрема, розширення компетенції адміністративних судів та впровадження ефективних механізмів для відновлення порушених прав та інтересів учасників виборів чи референдуму, як під час самого процесу, так і поза його межами.

Правові норми, що стосуються оскарження рішень, дій або бездіяльності ЦВК щодо встановлення результатів виборів або всеукраїнського референдуму, в новій редакції КАС України, майже не зазнали змін. Насамперед варто відзначити, що справи, що стосуються цих питань, підпадають під касаційний суд як суд першої інстанції, як це передбачалося і раніше. Наприклад, частина 4 статті 22 нової редакції КАС України визначає, що справи щодо встановлення результатів виборів або Всеукраїнського референдуму підпадають під юрисдикцію Верховного Суду як суду першої інстанції. Стаття 273 нового КАС України, яка регламентує оскарження в судовому порядку результатів виборів чи Всеукраїнського референдуму, встановлених відповідним колегіальним органом, містить норму, яка була запозичена із попередньої версії Кодексу, зокрема, зі статті 172.

У наш час українське законодавство не чітко регламентує, як потрібно діяти у випадках, коли після обрання особи виявляється, що вона не відповідає вимогам закону для зайняття посади (наприклад, за віком, дієздатністю, судимістю, громадянством тощо) і приховала це, або коли виявляються інші серйозні порушення закону про вибори, здійснені нею або за її сприянням. Тут варто зазначити, що раніше, коли ще не було ліквідовано Вищий адміністративний суд України, були випадки, коли особа, яка стала членом парламенту, мала два громадянства, що заборонено національним законодавством. Крім того, українське законодавство не передбачає можливості звернення до суду у таких ситуаціях та не надає адміністративним судам повноважень скасовувати результати виборів. Проте в законодавстві держав-членів Європейського Союзу передбачено, що вибори можуть бути визнані недійсними та їх результати анульовані після того, як особа вже обрана та вступила на посаду [4].

Таким чином, діюче законодавство України виключає компетенцію судів у ряді правовідносин, пов'язаних з виборами та референдумами. Нові положення КАС України підтверджують, що повноваження адміністративних судів у цих випадках обмежені законом. Установлений порядок звернення до адміністративних судів та процедура адміністративного судочинства утруднюють здійснення ефективного судового контролю щодо законності встановлення результатів виборів чи референдуму після їх завершення. Механізм відновлення порушених прав та інтересів учасників відповідних процесів за межами судової системи законодавством не передбачено [5, с. 66–75].

Відсутність механізму відновлення порушених прав та інтересів учасників виборчих процесів поза судовою системою створює серйозні проблеми для забезпечення справедливості і демократичних принципів у проведенні виборів і референдумів [6, с. 161–170]. Це також означає, що в разі виникнення спірних ситуацій або порушень законодавства в процесі виборів, люди залишаються без належного засобу захисту своїх прав. Тому необхідно уважно переглянути законодавство і впровадити механізми, які забезпечать ефективне реагування на порушення і можливість відновлення правил виборчого процесу через судові чи інші відповідні інстанції. Це також сприяло б зміцненню довіри громадян до виборчих процесів і демократичних інститутів в цілому.

Аналіз Конституції та законів України дає підстави вважати, що у випадку визнання недійсним хоча б одного з етапів виборчого процесу, включаючи встановлення недостовірності даних у протоколі ЦВК щодо результатів виборів, це призведе до визнання обраної особи не маючою відповідного статусу та повноважень, оскільки її статус та повноваження випливають з законності обрання. Введення на законодавчому рівні можливості дострокового припинення повноважень обраної особи за рішенням суду (або іншого органу після судової процедури) у зв'язку з виявленням раніше невідомих даних, що свід-

чать про неможливість участі особи у виборах або інші серйозні порушення виборчого законодавства, передусім має запобіжний характер.

Це законодавче закріплення має важливе значення для забезпечення чесності та прозорості виборчих процесів. Воно дозволить вчасно реагувати на можливі порушення та недоліки, які впливають на законність обрання кандидатів і довіру до виборчої системи. Забезпечення можливості дострокового припинення повноважень обраної особи за результатами судового розгляду таких ситуацій є важливим кроком для захисту демократичних принципів та прав громадян. Такий механізм не лише забезпечує відповідальність обранців перед суспільством, але й сприяє підвищенню довіри громадян до демократичних інститутів та інститутів правосуддя.

Аналіз та узагальнення правових норм процесуального характеру свідчать про обмежену компетенцію адміністративних судів у вирішенні виборчих спорів, оскільки суд може користуватися лише тими методами відновлення порушених прав та інтересів, які передбачені відповідним виборчим законодавством. Однак цей підхід не завжди забезпечує повне відновлення прав та інтересів учасників виборчого процесу.

Безумовно, суперечки стосовно встановлення результатів виборів не обмежуються лише питаннями щодо правильності підсумків голосування, а також стосуються законності придбання особою виборчої посади. Оскільки питання щодо законності перебування особи на цій посаді можуть виникати як перед її призначенням чи обранням, так і після, відповідні суперечки можуть виникнути і після того, як вона вже була призначена або обрана. Таким чином, вирішення таких спорів у сфері адміністративного судочинства відповідає положенням пункту 2 частини 1 статті 19 нової редакції КАС України. Однак необхідно чітко закріпити в законодавстві порядок вирішення цих питань та визначення повноважень суду. Це важливо для забезпечення стабільності та законності виборчих процесів. Чітке законодавче врегулювання процедури вирішення спорів щодо легітимності обрання особи на публічну посаду допоможе уникнути правової неоднозначності та забезпечить прозорість та об'єктивність вирішення суперечок. Крім того, це сприятиме збереженню довіри громадян до виборчої системи та її інститутів, що є основою функціонування демократичного суспільства. Тому важливо, щоб законодавство відповідало потребам сучасної виборчої практики та забезпечувало ефективний та справедливий механізм вирішення виборчих спорів.

Можна зазначити, що для розуміння сутності адміністративного судочинства ключовим є розгляд питань повноважень адміністративного суду та забезпечення можливостей судового захисту особи від можливих порушень владних структур і їх представників. Важливим аспектом забезпечення ефективного судового захисту у сфері публічно-правових відносин є наявність законодавчо закріплених гарантій відновлення порушеного права особи. Наприклад, подібно до того, як ремонт будинку вимагає наявності потрібних інструментів і матеріалів, так і ефективний судовий захист потребує чіткого законодавчого механізму, який гарантує можливість відновлення порушених прав громадян. Такі гарантії допомагають забезпечити баланс влади та захист прав громадян від можливих зловживань.

Після проведеного дослідження можна зазначити взаємний вплив законодавства щодо виборів і судової практики. З одного боку, виборче законодавство суттєво впливає на розвиток судової практики. З іншого боку, судова практика виявляє прогалини як у виборчому, так і в процесуальному законодавстві, ставлячи перед законодавцем нові завдання.

Норми, що стосуються процесуального порядку розгляду та вирішення виборчих суперечок, з'явилися відносно недавно у зв'язку із прийняттям нового виборчого

законодавства. Зміни до Кодексу адміністративного судочинства внесені шляхом включення норм процесуального характеру, які були закріплені у виборчих законах, в першу чергу – Виборчому кодексі України. Однак такий підхід не завжди ефективний. Ці норми, які становлять невід’ємну

частину матеріального права, підтримані в КАСУ, не завжди гармонізовані з іншими процесуальними нормами. Тому норми, які стосуються судового захисту виборчих прав, мають бути включені лише в процесуальний закон і не мають порушувати його єдність.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2017. № 35. ст.376.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.
3. Кононець В. П. Роль Європейського Суду з Прав Людини у контролі за виконанням судових рішень органами публічної адміністрації в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2020. № 44. С. 32–35.
4. Адміністративний процес України : підручник / за заг. ред. Д. І. Йосифовича. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. 500 с.
5. Ярошенко А. С., Костенко О. М. Визнання судом недійсними фіктивних договорів дарування, укладених з метою приховання майна боржника: проблеми формування єдиної правозастосовної практики. *Проблеми законності*. 2020. Вип. 148. С. 66–75.
6. Кононець В. П. Підходи до розуміння адміністративноправового механізму забезпечення примусового виконання судових рішень. *Юридична наука*. 2020. № 2. С. 161–170.