

*Література*

1. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 6.07.2005 р. № 2747-IV.
2. Амосов С. Пределы судебного познания в процессуальном праве // Российская юстиция. – 2001. – № 1.
3. Белкин Р.С., Винберг А.И. Криминалистика и доказывание.
4. Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах. – М., 2002.

УДК 342.842(477)

*О.В. Бачеріков***ВИБОРЧІ СПОРИ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ**

Дотримання прав та свобод індивідуальних та колективних суб'єктів публічно-правових відносин (у тому числі під час виборів) можливе лише при існуванні ефективних механізмів їх захисту.

Існуючі механізми захисту прав та свобод завжди передбачають існування спору про право.

Спір про право це індивідуальний юридичний конфлікт індивідуальних або колективних суб'єктів, зіткнення їхніх інтересів. У спорі його учасники протистоять один одному, але, враховуючи те, що вони рівноправні, спір не може бути вирішено волевиявленням одного з них, а вирішується тільки іншим суб'єктом, який займає лідируючу позицію відносно них.

Всі спори, які підлягають вирішенню у встановленому законом порядку, прийнято класифікувати на публічно-правові та приватноправові. Причому предметом приватноправових відносин завжди є майно або майнові права, а предметом публічно-правових відносин завжди є поведінка одного або кількох суб'єктів. Виборчі спори за своєю природою мають публічно-правовий характер.

Незважаючи на довге існування виборчого спору як явища, термін «виборчий спір» почав поширюватися в наукових колах лише в 2004 – 2005 роках. Так, навесні 2005 року в місті Одесі в Міжнародному гуманітарному університеті відбулася Всеукраїнська науково-практична конференція, яка була присвячена правому регулюванню виборчих спорів. Увага наукової спільноти до категорії «виборчі спори» постійно зростає.

Колектив авторів підручника з адміністративного судочинства під загальною редакцією Н.В. Александрової та Р.О. Куйбіди дає визначення цьому термінові. «Виборчі спори – це спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, та спори щодо правовідносин, пов'язаних з процесом референдуму».

Крім того, зазначені автори підкреслюють, що «виборчі спори за своєю правовою природою є конституційно правовими, оскільки законодавство про вибори і референдум належить до конституційного права».

При цьому необхідно зробити зауваження, що у виборчих спорах конституційним є лише їх походження. Все інше, включаючи порядок вирішення,

організаційні засади, нормативно-правові джерела та інше, – регулюється нормами адміністративного права.

На думку автора, порядок вирішення виборчих спорів є основним критерієм, за яким можна визначити їхній характер та властивості.

На сьогодні, згідно з чинним законодавством, виборчий спір можна вирішити двома шляхами: у судовому та в позасудовому порядку. Розглянемо детальніше обидва способи.

Судовий порядок вирішення виборчих спорів.

До недавнього часу розгляд справ про вибори був прерогативою цивільного судочинства. Це мало свої недоліки, адже публічно-правові спори не можна вирішувати в порядку, спрямованому на вирішення приватноправових спорів.

З набранням чинності Кодексом адміністративного судочинства України процедура вирішення справ, які виникають під час виборчого процесу, регламентується виключно зазначеним законодавчим актом.

Компетенція адміністративних судів щодо вирішення виборчих спорів передбачена пунктом п'ятим частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства.

Відповідно до зазначеної норми, «компетенція адміністративних судів поширюється на спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму».

Особливості провадження у справах, пов'язаних з виборчим процесом та процесом референдуму, визначаються у статтях 172-179 Кодексу адміністративного судочинства.

Кодекс адміністративного судочинства України містить класифікацію виборчих спорів, виходячи з типу відповідача (суб'єкта оскарження), за трьома видами:

1. Справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій (особливості провадження в цих справах визначені у статті 172 Кодексу).

2. Справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих представників засобів масової інформації, які порушують законодавство про вибори та референдум (особливості провадження в цих справах визначені у статті 174 Кодексу).

3. Справи щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партій (блоку місцевих організацій партій), їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу (особливості провадження в цих справах визначені у статті 175 Кодексу).

Крім того, Кодекс адміністративного судочинства передбачає два види особливих проваджень у справах, пов'язаних з виборчим процесом та процесом референдуму. Це справи щодо уточнення списку виборців (особливості провадження в цих справах визначені у статті 173 Кодексу) та справи щодо скасування реест-

рації кандидата на пост Президента України (особливості провадження в цих справах визначені у статті 176 Кодексу).

До того ж сам термін «справи, пов'язані з виборчим процесом та процесом референдуму» міститься лише в Кодексі адміністративного судочинства та використовується в межах адміністративного процесу.

На сьогодні норми, які регламентують порядок судового вирішення виборчих спорів, містяться не лише в Кодексі адміністративного судочинства. Кожен з трьох виборчих законів, які діють в Україні, має розділ, присвячений порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу – тобто порядку вирішення виборчих спорів.

Виходячи з того, що адміністративний процес не можуть регулювати інші закони, крім Кодексу адміністративного судочинства, порядок звернення до адміністративного суду, розгляду та вирішення адміністративним судом виборчих спорів не може встановлювати законодавство про вибори і референдум.

Наявність у виборчих законах процесуальних положень, що стосуються оскарження в судовому порядку рішень, дій та бездіяльності суб'єктів виборчих процесів, вносить певний дисбаланс у зазначений вище механізм захисту прав та інтересів учасників публічно-правових відносин. Йдеться не просто про дублювання законодавчих положень, а й про наявність колізій між ними, що зрештою може негативно позначитися на судовій практиці.

Вирішення цієї проблеми вбачається в застосуванні частини першої статті 5 Кодексу, відповідно до якої адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, цього Кодексу та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. З цієї правової норми випливає, що законодавець не мав наміру залучати положення виборчих законів. Інша річ, що саме у виборчих законах містяться матеріальні норми, порушення яких дає підстави для звернення до суду.

Порядок вирішення виборчих спорів, який містить Кодекс адміністративного судочинства України, має одну цікаву колізію. Сторони у справі, яка розглядається в порядку статей 174 та 175 Кодексу, не підпадають під визначення суб'єктного складу адміністративної справи, яке міститься в пункті першому частини першої статті 3 Кодексу. Адже відповідно до пункту першого частини першої статті 3 Кодексу, справа адміністративної юрисдикції (далі – адміністративна справа) – переданий для розгляду адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Фактично сторонами у справі, порушеній у порядку статті 174 або 175 Кодексу, можуть бути особи, жодна з яких не підпадає під вищевказану ознаку, наприклад кандидат (позивач) та кандидат (відповідач).

Питання ускладнюється тим фактом, що чинне законодавство не містить визначення терміна «управлінські функції». Це означає, що сам термін «суб'єкт владних повноважень» у Кодексі не розкривається повністю.

Водночас у пункті п'ятому частини першої статті 17 Кодексу однозначно вказується, що до компетенції адміністративних судів належать спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Коло таких правовідносин є досить широким, і, відповідно, різним може бути суб'єктний склад таких правовідносин.

Для визначення процесуальної правосуб'єктності сторін виборчого спору суд може застосувати положення виборчих законів, адже Кодекс адміністративного судочинства містить термін «суб'єкти виборчого процесу», визначення якого можна знайти у виборчих законах.

Ще одну колізію мають норми, які визначають коло справ, які мають вирішуватися в порядку адміністративного судочинства.

Всупереч припису статті 1 Кодексу, яка визначає, що «Кодекс адміністративного судочинства України визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції», частина друга статті 4 Кодексу вказує, що «юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення».

Отже, справжня компетенція адміністративних судів значно виходить за межі як призначення цього кодексу (яке визначає стаття 1), так і завдань адміністративного судочинства, визначених у частині першої статті 2 Кодексу.

Зовсім не випадково низкою статей Кодексу його дія поширюється на спори, сторонами яких є суб'єкти, які не виконують ніяких «управлінських функцій». Це якраз спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму, справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії і деякі інші.

«Всі публічно-правові спори» (частина друга статті 4) – це набагато ширше коло спорів, ніж ті, в яких однією зі сторін є обов'язково: орган виконавчої влади; орган місцевого самоврядування; їхня посадова чи службова особа; інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції, що прямо передбачено вищезгаданим визначенням «справи адміністративної юрисдикції».

Сама спроба виокремити серед публічно-правових спорів ті, що підпадають під дію норм адміністративного права через ознаку «управлінських функцій» суб'єкта владних повноважень, означає, що Кодекс під час створення ще перебував під тягарем пануючої в колишній радянській науці доктрини галузі адміністративного права.

Ключовою рисою цієї доктрини була абсолютизація (тобто надмірне перебільшення значення) управлінської природи адміністративного права, внаслідок чого в науці і практиці дотепер переважає сприйняття цієї галузі виключно як «управлінського права». Згідно з попередньою доктриною майже всі зв'язки і відносини, котрі регулюються адміністративним правом, цілком безпідставно оголошувались «управлінням» чи «сферою управління». Отже, головна помилка старої наукової традиції полягала в тому, що у сфері адміністративно-правового регулювання поняття «управління» стало, умовно кажучи, «безрозмірним», цілком невизначеним.

Насправді загальним правилом, як вважаємо, має бути ситуація, коли всі питання владно-розпорядчого впливу органів публічної адміністрації щодо громадян вирішувалися б в адміністративному (тобто позасудовому) порядку. В адміністративному ж суді повинні розглядатися виключно скарги (позови) громадян на порушення їхніх прав з боку суб'єктів владних повноважень.

Зважаючи на вищенаведені міркування, справи про місцеві вибори та вибори народних депутатів України (далі – справи про вибори) деякі судді Верховного Суду України класифікують за таким критерієм їх розгляду, як предмет, і поділяють на чотири групи:

1) справи про оскарження рішень, дій або бездіяльності осіб, які є суб'єктами виборчого процесу;

2) справи про оскарження рішень, дій або бездіяльності осіб, які не є суб'єктами виборчого процесу;

3) справи про уточнення списку виборців;

4) справи про встановлення фактів щодо діяльності учасників і суб'єктів виборчого процесу.

Запропонована суддями класифікація дає змогу визначити предмет судового розгляду та зміст резолютивної частини рішення у справі. Розглянемо детальніше кожну із зазначених категорій справ про вибори.

Слід зауважити, що три з чотирьох вищенаведених видів справ вирішуються саме в адміністративних судах і лише деліктні справи (які пов'язані з притягненням до адміністративної або кримінальної відповідальності) вирішуються загальними судами.

Позасудовий порядок вирішення виборчих спорів.

Суд не є єдиним органом, який уповноважений вирішити виборчий спір. Виборча комісія в межах своїх повноважень може вирішити виборчий спір в організаційно-владному порядку. Вирішення виборчою комісією виборчого спору є адміністративною процедурою. Під час вирішення спору відповідна виборча комісія є лідируючим суб'єктом, або суб'єктом розгляду справи.

На практиці адміністративне право регулює діяльність не тільки органів виконавчої влади, які входять до системи Кабінету Міністрів України.

Існує багато контрольних органів, діяльність яких входить у предмет адміністративного права. Це Рахункова палата Верховної Ради, Контрольно-ревізійне управління, Прокуратура України, Національна рада з питань телебачення та радіомовлення та інші.

Виборчі комісії є ще одним прикладом, тим більш що діяльність виборчих комісій має одну основну мету: забезпечити виконання виборчого законодавства. На виборчі комісії покладено виконавчо-розпорядчу організаційно-власну, контрольну діяльність, спрямовану на забезпечення волевиявлення громадян України.

Наприклад, Закон України «Про вибори Президента України» (у статтях 103, 104) передбачає можливість оскарження дій чи бездіяльності кандидатів на пост Президента України до Центральної виборчої комісії, а оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій – до відповідної вищої виборчої комісії.

Причому при вирішенні виборчих спорів законодавець надає перевагу судовим органам. Так, відповідно до статті 93 зазначеного Закону, «якщо скаргу прийнято судом до розгляду і з того ж питання та з тих же підстав її подано також до виборчої комісії, виборча комісія зупиняє розгляд скарги до набрання рішенням суду законної сили. Суд зобов'язаний повідомити цю виборчу комісію та комісію вищого рівня про надходження скарги не пізніше як на наступний день з дня надходження скарги».

Порядок вирішення виборчих спорів виборчими комісіями згідно із законом визначається Центральною виборчою комісією з урахуванням положень Конституції та кореспондуючих розділів відповідних виборчих законів.

Як приклад, можна навести Постанову Центральної виборчої комісії від 22 вересня 2004 року № 642 «Про порядок розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України», яка є обов'язковою для всіх виборчих комісій.

Таким чином, можна визнати, що виникнення виборчого спору відбувається під час реалізації конституційних прав та свобод громадян. Крім того, вирішення виборчих спорів здійснюється з метою захисту конституційних прав та свобод громадян.

Однак разом з цим сам порядок вирішення виборчих спорів є предметом адміністративно-правових, адміністративно-процедурних та адміністративно-процесуальних норм, тобто є адміністративно-правовою категорією.

Захист прав і законних інтересів учасників публічно-правових відносин є невід'ємною складовою системи демократичної та прозорої діяльності суб'єктів владних повноважень.

Виборчі спори – це невід'ємна частина інституту публічно-правових спорів у правовій системі демократичної країни. Кожна подія або етап, які відбулися під час виборів, завжди опосередковуються рішенням, дією або бездіяльністю відповідного суб'єкту владних повноважень або іншого суб'єкту. Такі рішення, дії або бездіяльність завжди можуть бути оскаржені у встановленому законодавством порядку. Під час цього завжди існував та існуватиме правовий спір.

До того ж сам термін «справи, пов'язані з виборчим процесом та процесом референдуму» міститься лише в Кодексі адміністративного судочинства та використовується в межах адміністративного процесу.