



РОЗГЛЯД СУДАМИ ВИБОРЧИХ СПОРІВ



**Матеріали учасників тренінгу
Київ, Україна**

Розроблено у 2018 році (оновлено 26.02.2019)



Розгляд судами виборчих спорів



Збірник матеріалів для учасників тренінгового курсу для суддів «Розгляд судами виборчих спорів» розроблено авторським колективом в рамках робочої групи, створеної Національною школою суддів України, у складі:

- **Цуркан Михайло Іванович** – заступник директора тестологічного центру Національної школи суддів України, суддя Вищого адміністративного суду України у відставці, кандидат юридичних наук
- **Губська Олена Анатоліївна** – суддя Шостого апеляційного адміністративного суду, доктор юридичних наук, викладач Національної школи суддів України
- **Зінченко Олександр Вікторович** – суддя Донецького окружного адміністративного суду
- **Самойлюк Ганна Павлівна** – суддя Одеського окружного адміністративного суду
- **Трофімова Лариса Віталіївна** – суддя Черкаського окружного адміністративного суду, кандидат юридичних наук
- **Арланова Руслана Дмитрівна** – провідний науковий співробітник відділу науково-методичного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції та бібліотечно-видавничої діяльності Національної школи суддів України
- **Ткаченко Сергій Валерійович** – керівник проекту Венеційської комісії Ради Європи «Підтримка конституційних і правових реформ, конституційне правосуддя та надання допомоги Верховній Раді у проведенні реформ, спрямованих на підвищення її ефективності»
- **Зубар Інна Валентинівна** – керівниця проекту Ради Європи «Підтримка прозорості, інклюзивності та чесності виборчої практики в Україні», кандидат юридичних наук

Особлива подяка висловлюється експертам та тренерам з виборчого права, які надавали системну підтримку та допомогу при створенні тренінгового курсу «Розгляд судами виборчих спорів»:

- **Ключковському Юрію Богдановичу** – доценту кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук Національного університету «Кієво-Могилянська академія», кандидату юридичних наук, експерту Венеційської комісії Ради Європи
- **Кальченку Сергію Віталійовичу** – експерту Венеційської комісії Ради Європи
- **Третякову Дмитру Михайловичу** – юристу Секретаріату Європейського суду з прав людини
- **Долі Альоні Володимирівні** – тренінговій експертці, фасилітаторці міжнародної програми BRIDGE

Збірник матеріалів для учасників тренінгового курсу для суддів «Розгляд судами виборчих спорів» розроблено за підтримки проектів Ради Європи «Підтримка конституційних і правових реформ, конституційне правосуддя та надання допомоги Верховній Раді у проведенні реформ, спрямованих на підвищення її ефективності» та «Підтримка прозорості, інклюзивності та чесності виборчої практики в Україні», що впроваджуються в рамках Плану дій Ради Європи на 2018-2021 р. Будь-які думки та позиції експертів, викладені в цих матеріалах, належать авторському колективу і не обов'язково відображають офіційну позицію Ради Європи та Національної школи суддів України.



Розгляд судами виборчих спорів



Програма тренінгу

Час	Тема
9:30-10:00	Реєстрація учасників
10:00-10:10	Привітання/Відкриття тренінгу
10:10-10:40	Знайомство учасників, визначення очікувань, цілей тренінгу
10:40-11:30	Міжнародні стандарти та принципи демократичних виборів
11:30-11:45	<i>Перерва</i>
11:45-13:00	Огляд національного законодавства про вибори. Класифікація виборчих спорів під час виборчого процесу
13:00-14:00	<i>Обід</i>
14:00-14:10	<i>Розминка</i>
14:10-15:45	Особливості провадження щодо виборчих прав та референдуму за правилами КАСУ
15:45-16:00	<i>Перерва</i>
16:00- 17:00	Практика ЄСПЛ у виборчих справах
17:00-17:30	Підбиття підсумків тренінгу



ЗМІСТ

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ	5
<i>ВИБОРЧІ СТАНДАРТИ ТА ЇХ ЗАКРІПЛЕННЯ В МІЖНАРОДНИХ ДОКУМЕНТАХ (Д. Третьяков)</i>	6
<i>КОДЕКС НАЛЕЖНОЇ ПРАКТИКИ У ВИБОРЧИХ СПРАВАХ*</i>	13
<i>КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ЩОДО ВИБОРІВ*</i>	14
<i>ПОЯСНЮВАЛЬНА ДОПОВІДЬ*</i>	21
<i>ДОПОВІДЬ ЩОДО ЗЛОВЖИВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ РЕСУРСАМИ ПІД ЧАС ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСІВ</i>	39
ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ. КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ	78
<i>Нормативно правове забезпечення виборчого процесу в Україні</i>	79
<i>Види виборів</i>	80
<i>Виборчий процес</i>	80
<i>Суб'єкти виборчого процесу</i>	83
<i>Вибочий спір</i>	84
<i>Вибори Президента України</i>	85
<i>Види виборчих спорів залежно від етапів виборчого процесу під час виборів Президента України</i>	86
<i>Вибори народних депутатів України</i>	113
<i>Види виборчих спорів залежно від етапів виборчого процесу під час виборів народних депутатів</i>	113
<i>Відповідальність за порушення виборчого законодавства.</i>	184
ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПОРАХ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ ТА ПРОЦЕСОМ РЕФЕРЕНДУМУ	192
<i>Особливості обчислення строків у справах, пов'язаних з виборчим процесом та процесом референдуму</i>	195
<i>Особливості судових викликів та повідомлень у справах, пов'язаних з виборчим процесом та процесом референдуму</i>	200
<i>Специфіка забезпечення позову у справах, пов'язаних з виборчим процесом та процесом референдуму</i>	204
<i>Підсудність у виборчих спорах. Предметна юрисдикція</i>	207
<i>Суб'єктний склад та предмет спору</i>	209
<i>Представництво</i>	212
ЗАХИСТ ВИБОРЧИХ ПРАВ В ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ (Д. М. ТРЕТЬЯКОВ)	218

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ





ВИБОРЧІ СТАНДАРТИ ТА ЇХ ЗАКРІПЛЕННЯ В МІЖНАРОДНИХ ДОКУМЕНТАХ

(Д.Третьяков)

ПРИНЦИПИ В ГАЛУЗІ ВИБОРІВ

- загальне виборче право
- рівне виборче право
- вільні вибори
- таємне голосування
- прямі вибори
- періодичність виборів

Принцип **загального виборчого права** визначає суб'єкта відповідного виборчого права (активного чи пасивного) через визнання певних виборчих цензів природними (припустимими) або, навпаки, неприпустимими (дискримінаційними).

Принцип **рівного виборчого** права включає вимоги рівності стосовно активного чи пасивного виборчого права.

Принцип **рівного активного виборчого права**

Формальна рівність: кожен виборець має на конкретних виборах однакову кількість голосів (строга рівність).

Матеріальна рівність: потенційний вплив голосу кожного виборця має бути однаковим (приблизна рівність). Наслідок: кількість виборців в окрузі має бути пропорційною до кількості мандатів, які в ньому розподіляються (в одномандатних округах – однакова).

Принцип **рівного пасивного виборчого права**

Рівність можливостей / умов бути зареєстрованим (реалізувати пасивне виборче право).

Рівність обсягу прав (рівність статусу) зареєстрованих кандидатів.

Рівність можливостей зареєстрованих кандидатів діяти у виборчому процесі.

Принцип **вільних виборів** вимагає вільного формування волі виборців та вільного волевиявлення виборців. У зв'язку з цим встановлюються обмеження діяльності суб'єктів, які чинять (можуть чинити) вплив на формування позиції виборців.

Принцип **таємного голосування** означає заборону розголошення змісту волевиявлення (у тому числі заборону змушування виборця розкрити зміст свого волевиявлення).

Принцип **прямих виборів** означає, що результат виборів (обрання відповідних представників) є безпосереднім наслідком результатів волевиявлення виборців: між голосуванням виборців і визнанням обраними відсутнє проміжне волевиявлення іншого суб'єкта.

Принцип **періодичних виборів** означає, що вибори проводяться у зв'язку з закінченням наперед встановленого строку повноважень виборного органу (посадової особи). Такий строк повноважень може бути скорочений за певних підстав, але в жодному випадку не може бути продовжений.



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ

- **Міжнародні зобов'язання**
- **«М'яке право»**
- **Спостереження за виборами міжнародними організаціями**
- **Міжнародні неурядові організації**

Серед документів, які визначають стандарти в галузі виборчих прав, є як міжнародні договори, за якими країни-учасниці беруть на себе міжнародно-правові зобов'язання в певній галузі, так і документи, що не мають обов'язкової юридичної сили, але вони окреслюють прагнення та наміри у захисті виборчих прав та проведенні чесних виборів як запоруки демократії та верховенства права. Так само важливими джерелами стандартів в галузі виборів є зведення найкращих практик та загальноприйнятих норм і узагальнення практичного досвіду при спостереженні за виборами, як це роблять у своїх документах Венеційська комісія та Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини, і звичайно ж практика Європейського суду з прав людини, яку ми більш детально розглянемо далі.

Загальна декларація прав людини 1948 року (ООН)

Стаття 21

«1. Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників.

...

3. Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна 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.»

Міжнародні стандарти у сфері виборчих прав почали активно розвиватися після Другої світової війни. Вже у Загальній декларації прав людини було проголошено, що в основі державного врядування має бути волевиявлення людей.

Загальна декларація прав людини фактично визначила основні принципи виборчого права: загальне та рівне виборче право, вільне волевиявлення, таємне голосування та проведення виборів з розумною періодичністю.

Подальший розвиток захисту прав людини на міжнародному рівні значно розширив і деталізував питання виборчих стандартів та гарантування виборчих прав.

Однак, слід зазначити, що міжнародне співробітництво в галузі прав людини має багато рівнів та форм. Є всесвітні організації, в першу чергу, Організація Об'єднаних Націй та її органи, є форми регіональної співпраці. В нашому випадку, мова звичайно піде про організації європейські, і зосередимось ми саме на тих, де Україна бере активну участь. Це – Рада Європа та Організація з безпеки та співробітництва в Європі.



Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 року (ООН)

***Стаття 25 Пакту гарантує, серед іншого,
“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”.***

Після вже згаданої Загальної декларації прав людини в рамках ООН також було розроблено Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, стаття 25 якого передбачила, серед іншого, обов'язок держав-учасниць забезпечити громадянам право та можливість брати участь у веденні державних справ, в тому числі через вільно обраних представників, а також *«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»*. При чому таке право має надаватися без дискримінації, а будь-яке обмеження має бути належно обґрунтованим.

Тлумачення тексту статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права можна знайти в Загальних коментарях та практиці Комітету ООН з прав людини, який уповноважений розглядати звіти держав щодо дотримання ними положень Пакту, давати загальні коментарі щодо його положень та розглядати індивідуальні скарги.

Зокрема, Загальний коментар Комітету до статті 25 Пакту було прийнято в серпні 1996 року. В ньому було зазначено, що на відміну від інших прав, гарантованих Пактом, ця стаття стосується лише громадян. Коментар визначає обов'язок держав забезпечити ефективні активні та пасивні виборчі права. Будь-які обмеження таких прав не мають бути надмірними і в кожному разі мають бути обґрунтовані.

У своєму Коментарі Комітет ООН з прав людини також відзначив, що свободи вираження поглядів, зібрань та асоціацій є важливими передумовами для ефективного використання права голосу і мають належно захищатися.

Викладені в статті 25 стандарти можна звести до таких:

- право обирати та бути обраним;
- проведення виборів з розумною періодичністю;
- вибори повинні бути справжні (genuine);
- вибори мають бути загальні;
- виборці мають рівні права;
- голосування має бути таємним;
- виборцю має бути надана можливість вільно виразити свою волю.



Право на участь у виборах підкреслюється і в інших більш спеціалізованих договорах, укладених в рамках ООН. Україна є стороною майже всіх з нижче перелічених договорів та відповідно несе міжнародні зобов'язання за цими договорами:

- Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації;
- Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок;
- Конвенція про права осіб з інвалідністю;
- Конвенція про політичні права жінок;
- Міжнародна конвенція про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей;
- Конвенція Міжнародної організації праці щодо корінних народів та народів, що ведуть племінний спосіб життя, у незалежних країнах;
- Конвенція ООН проти корупції.

РЕГІОНАЛЬНІ ОРГАНІЗАЦІЇ

РАДА ЄВРОПИ

Близькість культурних і політичних традицій та схожість правових систем дозволяють більш поглиблене співробітництво в сфері захисту прав людини на регіональному рівні. Регіональні механізми захисту прав людини існують в Америці, Африці та Європі. Більш дотичними для нас є ті механізми та інституції, які безпосередньо впливають чи можуть впливати на захист виборчих прав в нашій державі. Тому звичайно, ми розглядатимемо саме ті стандарти, що вироблені в рамках регіонального співробітництва в Європі тими організаціями, у діяльності яких Україна бере активну участь. Саме з цих причин питання виборів до Європейського Парламенту в рамках Європейського Союзу, так само як і діяльність СНД в питаннях виборів, залишаються за межами цього огляду.

ПАРЛАМЕНТСЬКА АСАМБЛЕЯ РАДИ ЄВРОПИ (ПАРЕ)

Одна з найперших організацій серед тих, що були створені після Другої світової війни, Рада Європи на сьогодні налічує 47 держав-членів, включно з Україною. Засновуючи цю організацію, країни підтвердили в преамбулі Статуту *«свою відданість духовним та моральним цінностям, які є спільним надбанням їхніх народів і справжнім джерелом особистої свободи, політичної свободи та верховенства права, принципам, які становлять підвалини кожної справжньої демократії»*.

Парламентська Асамблея Ради Європи первісно називалася Консультативною асамблеєю, і за великим рахунком роль Асамблеї переважно і є консультативною. Вона проводить постійні обговорення з багатьох питань, що хвилюють європейські суспільства. На відміну від Європейського Парламенту, члени ПАРЕ не обираються прямо (безпосередньо), а є представниками національних парламентів. При чому в склад кожної делегації мають входити як представники парламентської більшості, так і представники опозиції. Парламентська Асамблея проводить моніторинг дотримання країнами взятих на себе зобов'язань, в тому числі в сфері виборів. Саме Парламентська Асамблея ухвалила висновок 190 (1995) щодо можливості для України приєднатися до Ради Європи. У цьому висновку зокрема зазначалося:



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



«4. Навесні та влітку 1994 року були проведені парламентські та президентські вибори. Після першого раунду парламентських виборів спостерігачі від Парламентської асамблеї дійшли висновку, що «виборчий процес відбувся належним чином, а вибори були вільними та відкритими, незважаючи на явно недосконалий закон про вибори». Зараз розробляються нові закони про вибори та про політичні партії.»

За тією чи іншою темою ПАРЄ призначає доповідача чи співдоповідачів, які готують доповідь, що обговорюється, і за результатами такого обговорення ухвалюються два основних види документів – резолюції та рекомендації. Резолюції втілюють рішення Асамблеї з питань, щодо вирішення яких вона наділена повноваженнями, або вираження поглядів, за які лише вона несе відповідальність. Рекомендації містять пропозиції, адресовані Комітету Міністрів, виконання яких знаходиться у компетенції урядів держав-членів Ради Європи. Часто результатом розгляду того чи іншого питання є ухвалення як резолюції, так і рекомендації.

Як приклад можна навести відносно недавню Резолюцію ПАРЄ 2145 (2017) «Функціонування демократичних інституцій в Україні», де в пункті 11 було нагадано про заклик ПАРЄ до України прийняти уніфікований Виборчий кодекс, а також висловлено стурбованість щодо положень про імперативний мандат в українському законодавстві.

КОНГРЕС МІСЦЕВИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАД РАДИ ЄВРОПИ

Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи, як зрозуміло з його назви, збирає представників регіонів. Конгрес опікується серед іншого питаннями місцевого самоврядування та бере участь у спостереженні під час місцевих та регіональних виборів. Він теж ухвалює Рекомендації щодо виборів, на кшталт Рекомендації 369 (2015) «Виборчі списки та виборці, які *de facto* мешкають закордоном».

КОМІТЕТ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ

Ще одним ключовим органом Ради Європи є Комітет Міністрів, який складається з Міністрів закордонних справ держав-членів організації. Замість міністрів в поточній роботі Комітету беруть участь заступники міністрів, посланики чи інші уповноважені представники держав в залежності від тематики питань, що розглядаються. Комітет Міністрів ухвалює Рекомендації, спрямовані до держав-членів. Нещодавно він ухвалив, наприклад, Рекомендацію CM/Rec(2017) щодо стандартів електронного голосування (e-voting).

Комітет Міністрів також ініціює розробку та прийняття низки міжнародних угод в рамках регіонального співробітництва в різних галузях, включно з *Конвенцією про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні*, за якою держави-члени зобов'язуються надати іноземцям право голосу на місцевих виборах. Ця Конвенція не дуже популярна – її ратифікувало лише дев'ять країн, однак в рамках Європейського Союзу така ідея втілюється більш успішно.



ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО (ВЕНЕЦІЙСЬКА КОМІСІЯ РАДИ ЄВРОПИ)

Ще одним ключовим органом в галузі виборів є Європейська Комісія за демократію через право (Венеційська Комісія), яка заснована частковою Угодою Ради Європи. Участь в ній з одного боку не є обов'язковою, з іншого – вона відкрита для приєднання для третіх країн. Зокрема, окрім усіх держав-членів Ради Європи, членами Комісії є країни Північної Африки, Центральної Азії, Південної Америки та Сполучені Штати Америки.

Венеційська Комісія є дорадчим органом Ради Європи, і основними сферами її діяльності є, власне, вибори та конституційне право. Комісія ухвалює загальні документи про стандарти та рекомендації щодо проведення виборів, а також надає висновки щодо законопроектів, в тому числі щодо виборів. Вона також створила базу даних VOTA, де міститься виборче національне законодавство країн-членів та документи самої Комісії щодо виборчих стандартів.

У 2002 році Венеційська Комісія, Парламентська Асамблея Ради Європи та Конгрес місцевих і регіональних влад заснували Раду з демократичних виборів (Council for Democratic Elections), покликану просувати міжнародні стандарти в галузі демократичних виборів. Саме ця Рада допомагає узагальнювати практику держав-членів та зводити її до відповідних документів. Ці документи відображають ті мінімальні стандарти, що існують в європейських країнах. Ці документи не містять правових зобов'язань, але вони часто відображають наявність чи відсутність європейського консенсусу з тих чи інших питань. В свою чергу, наявність чи відсутність такого консенсусу часто аналізується та враховується Європейським судом з прав людини при ухваленні рішень по конкретних справах щодо виборів.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ

Рада Європи відома на сьогодні одним з найбільш дієвих механізмів міжнародного захисту прав людини, який було закладено Європейською конвенцією з прав людини. Підвалинами дієвості такого механізму є можливість індивідуального звернення до Європейського суду з прав людини зі скаргою на порушення гарантованих Конвенцією прав та повноваження згаданого Суду виносити рішення, які є обов'язковими для виконання і які надають можливість особі відновити свої права та/чи отримати компенсацію за їхнє порушення.

Рішення та ухвали Суду слугують не лише для вирішення справ, поданих на його розгляд, але й, більш загально, для того, щоб пояснити, забезпечити та дати подальший розвиток положенням, закріпленим Конвенцією, сприяючи при цьому дотриманню державами зобов'язань, які вони взяли на себе як Високі Договірні Сторони ([Ірландія проти Сполученого Королівства](#), § 154, 18 січня 1978 року, Серія А, № 25, та, відносно нещодавно, [Jeronovičs проти Латвії](#)) [ВП], №44898/10, § 109, ЄСПЛ 2016).

Про практику Європейського суду з прав людини щодо захисту виборчих прав ми говоритимемо більш детально окремо.



ОРГАНІЗАЦІЯ З БЕЗПЕКИ І СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПІ

БЮРО ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ І ПРАВ ЛЮДИНИ ОБСЄ ДОКУМЕНТ КОПЕНГАГЕНСЬКОЇ НАРАДИ КОНФЕРЕНЦІЇ З ЛЮДСЬКОГО ВИМІРУ ПАРИЗЬКА ХАРТІЯ ДЛЯ НОВОЇ ЄВРОПИ

Створена під час холодної війни, Нарада з безпеки і співробітництва в Європі, згодом реформована в Організацію з безпеки і співробітництва в Європі, об'єднує усі країни колишнього СРСР, решту країн Європи, а також США та Канаду. Первісно принциповим завданням організації було забезпечення співпраці між країнами Заходу та Сходу. Гельсінський Заключний акт, прийнятий в 1975 році, став джерелом для створення правозахисних рухів в країнах так званого соціалістичного табору. У 1990 році, з розвалом соціалістичного табору, тоді ще ОБСЄ ухвалює два найважливіші документи в галузі прав людини в цілому та прав на вільні вибори зокрема. Це – Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру та Паризька Хартія для Нової Європи.

Документ Копенгагенської наради проголосив, що вільні вибори є одним з елементів справедливості і мають проводитися регулярно шляхом таємного голосування чи в інший спосіб, що може на практиці забезпечити вільне волевиявлення виборців. Також було проголошено, що воля народу, виражена у таких виборах, є основою влади та законності уряду. Частина сьома Документу суцільно присвячена виборам.

Паризька Хартія для Нової Європи – Хартія, яка фактично констатувала закінчення «холодної війни», серед іншого проголосила, що «[д]емократичне правління ґрунтується на волі народу, яка виражається регулярно в ході вільних та справедливих виборів», і кожний має право брати в них участь без жодної дискримінації. Цим документом також було вирішено «створити у Варшаві бюро з вільних виборів для сприяння контактам та обміну інформацією про вибори у державах-учасниках». Це рішення стало започаткуванням відомого на сьогодні Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ), яке є одним з найавторитетніших міжнародних інституцій, що виробляє стандарти проведення вільних виборів та спостереження за ними.



КОДЕКС НАЛЕЖНОЇ ПРАКТИКИ У ВИБОРЧИХ СПРАВАХ*

КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ТА ПОЯСНУВАЛЬНА ДОПОВІДЬ прийнятий Венеціанською Комісією на її 52 Пленарній сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 р.)

Вступ

8 листопада 2001 р. Постійна комісія Парламентської Асамблеї, діючи від імені Асамблеї, прийняла Резолюцію 1264(2001), у якій запропонувала Венеціанській Комісії¹:

i. заснувати робочу групу в складі представників Парламентської Асамблеї, Конгресу місцевих і регіональних влад Європи та, можливо, інших організацій, що мають досвід роботи в цій галузі, з метою регулярного обговорення питань, стосовних до виборчого права;

ii. розробити кодекс належної практики виборів, який базується на деяких з основних пропозицій, що містяться в додатку і були прийняті за основу цієї резолюції, з урахуванням того, що такий кодекс повинен включати диспозиції, які розповсюджуються на передвиборчий, виборчий періоди та на період безпосередньо після виборів;

iii. до тієї міри, яку дозволяють наявні ресурси, підготувати звіт принципів, що лежать в основі європейських виборчих систем, шляхом координації, стандартизації і розробки поточних і перспективних досліджень і заходів. У середньостроковій перспективі слід передбачити внесення зібраної інформації про європейські вибори в базу даних, а так само їх аналіз і поширення спеціалізованим підрозділом.

Подані далі керівні принципи конкретизують три аспекти цієї резолюції. Вони були схвалені Радою з демократичних виборів – спільною робочою групою, створеною відповідно до резолюції Парламентської Асамблеї, – на її другому засіданні (3 липня 2002 р.), а відтак прийняті Венеціанською Комісією на її 51 сесії (5–6 липня 2002 р.); вони розроблені на базі основних принципів загальноєвропейського досвіду в галузі виборів; і, нарешті, вони лежать в основі кодексу належної практики проведення виборів.

Пояснювальна доповідь роз'яснює, дає визначення й уточнює норми, закріплені в керівних принципах, і, за потреби, наводить рекомендації з конкретних питань. Доповідь була затверджена Радою з демократичних виборів на її третьому засіданні (16 жовтня 2002 р.), а потім Венеціанською Комісією – на 52 сесії (18–19 жовтня 2002 р.).

На клопотання, висловлене Парламентською Асамблеєю в її резолюції, цей документ побудовано на підставі керівних принципів, наведених у пояснювальній записці, що додається до доповіді, на базі якої Асамблея ухвалила свою резолюцію (Док. 9267). У ньому також враховані результати роботи Венеціанської Комісії в галузі виборів, що резюмуються в документі CDL(2002)7.

* Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії. – Вид. 3-е, випр. і доповн./ За ред. Ю.Ключковського. – В 2-х част. – Ч. 1. – К.: Логос, 2016. – 552 с. – С. 143-176

¹Пункт 6; див. Док. 9267, доповідь Комісії з політичних питань, доповідач: п. Клерфей.

КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ЩОДО ВИБОРІВ*

прийняті Венеціанською Комісією на 51 пленарній сесії
(Венеція, 5–6 липня 2002 р.)

I. ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКІ ПРИНЦИПИ В ГАЛУЗІ ВИБОРІВ

Європейський виборчий доробок спирається на такі п'ять принципів виборчого права: *загальне та рівне виборче право, вільні та прямі вибори, таємне голосування*². Крім того, вибори мають проводитися регулярно.

1. Загальне виборче право

1.1. Норми та винятки

Загальне виборче право означає, в принципі, що кожна людина має право голосу і право бути кандидатом на виборах³. Однак це право може і, по суті, повинно бути обмежене певними умовами:

a. Вік:

- i. право обирати і бути обраним має залежати від досягнення мінімального віку;
- ii. право обирати має набуватися щонайпізніше з досягненням повноліття;
- iii. бажано, щоб право бути кандидатом на виборах набувалося в тому ж віці, що й право голосу, але у будь-якому разі не пізніше віку 25 років, за винятком особливого вікового цензу для займання певних посад (наприклад, членів верхньої палати законодавчого органу або глави держави).

b. Громадянство:

- i. може бути встановлена вимога громадянства;
- ii. проте було б бажано дозволяти іноземцям, які проживають у певній місцевості довше певного строку, голосувати у місцевих виборах.

c. Ценз осілості:

- i. може бути встановлена вимога щодо місця проживання;
- ii. місце проживання в цьому разі тлумачиться як місце звичного проживання;
- iii. ценз осілості для громадян може встановлюватися виключно для місцевих або регіональних виборів;
- iv. встановлений строк проживання не має перевищувати шести місяців; більш тривалий строк може встановлюватися винятково з метою захисту національних меншин;
- v. правом голосу і правом бути обраним можуть бути наділені й громадяни, що проживають за кордоном.

d. Позбавлення права обирати й бути обраним:

* Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії. – Вид. 3-е, випр. і доповн./ За ред. Ю.Ключковського. – В 2-х част. – Ч. 1. – К.: Логос, 2016. – 552 с. – С. 144-152.

² В англійському оригіналі: «*universal, equal, free, secret and direct suffrage*». Запропонований переклад враховує багатозначність англійського терміна «*suffrage*», який може перекладатися, зокрема, як «виборчі права», «право голосу», «голосування». Переклад також враховує розуміння основних принципів виборчого права у вітчизняній правовій доктрині. – Прим. ред.

³ В англійському оригіналі пасивне виборче право позначене терміном «*right to stand for election*». Для підкреслення його значення ми відмовляємося від традиційного терміна «*право бути обраним*» і передаємо його зміст більш точним, на наше переконання, терміном «*право бути кандидатом на виборах*». – Прим. ред.

* Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії. – Вид. 3-е, випр. і доповн./ За ред. Ю.Ключковського. – В 2-х част. – Ч. 1. – К.: Логос, 2016. – 552 с. – С. 144-152.



- i. можливість позбавлення права голосу і права бути обраним може бути передбачена, але лише за такої сукупності умов;
- ii. це має бути встановлено законом;
- iii. повинен бути дотриманий принцип пропорційності; умови позбавлення індивідів права бути кандидатом на виборах можуть бути менш жорсткими, ніж умови позбавлення права голосу;
- iv. позбавлення права голосу повинно ґрунтуватися на психічній недієздатності або судовому вироку за вчинення серйозного злочину;
- v. крім того, позбавлення політичних прав або визнання недієздатним через психічне захворювання має бути встановлене прямим рішенням суду.

1.2. Списки виборців

Для того, щоб списки виборців вважалися достовірними, обов'язковим є дотримання таких критеріїв:

- i. списки виборців мають бути постійними;
- ii. вони мають оновлюватися регулярно, але щонайменше раз на рік. Якщо виборці не реєструються автоматично, має бути передбачена можливість їх реєстрації протягом порівняно тривалого часу;
- iii. списки виборців мають бути оприлюднені;
- iv. повинна існувати адміністративна процедура під судовим контролем або судова процедура, яка дозволяє зареєструвати виборця, не внесеного до реєстру; реєстрація на виборчій дільниці в день виборів здійснюватися не може;
- v. має існувати аналогічна процедура, що дозволяє виборцям вносити виправлення у неправильні записи;
- vi. для того, щоб особа, яка змінила місце проживання або досягла встановленого в законі мінімального віку після дати остаточної публікації списків, могла взяти участь у голосуванні, може бути передбачена їх реєстрація в додатковому списку.

1.3. Реєстрація кандидатів:

- i. висування окремих кандидатів або списків кандидатів може бути обумовлено збором мінімального числа підписів;
- ii. закон не повинен вимагати збирання підписів понад одного відсотка виборців у відповідному окрузі;
- iii. при перевірці підписів слід дотримуватися чітких правил, зокрема щодо встановлених строків;
- iv. процес перевірки має, в принципі, охоплювати всі підписи; однак після того, як буде незаперечно встановлено, що необхідне число підписів уже зібрано, інші підписи можуть не перевірятися;
- v. підтвердження правильності підписів має бути завершено до початку передвиборної агітації;
- vi. якщо вимагається виборча застава, вона має підлягати поверненню в разі, якщо цей кандидат або партія набирають більше певного встановленого відсотка голосів; як розмір застави, так і відсоток голосів не мають бути надмірними.

2. Рівне виборче право

Рівне виборче право означає:

2.1. *Рівність права голосу*: кожен виборець має, в принципі, один голос; у тому разі, коли виборча система передбачає наявність у виборців більше ніж один голос, кожен виборець має рівну кількість голосів.

2.2. *Рівна вага голосу*: мандати мають рівномірно розподілятися між виборчими округами.

- i. Це має поширюватися принаймні на вибори до нижніх палат парламентів та на регіональні й місцеві вибори.
- ii. Це означає чіткий і збалансований розподіл мандатів між виборчими округами на підставі одного з таких критеріїв розподілу: кількість населення відповідного округу, кількість громадян, які в ньому проживають (включно з неповнолітніми), кількість зареєстрованих виборців і, можливо, кількість осіб, які фактично голосують. Може бути передбачене відповідне поєднання цих критеріїв розподілу.
- iii. Можуть бути взяті до уваги географічний критерій та межі адміністративного поділу чи й, можливо, навіть історичні межі.
- iv. Припустиме відхилення від норми не повинно перевищувати 10%, але в жодному разі не може перевищувати 15%, за винятком особливих обставин (захист інтересів меншини, що компактно проживає, адміністративна одиниця з низькою густиною населення).
- v. З метою гарантувати рівну вагу голосів розподіл мандатів між округами має переглядатися принаймні раз на десять років, бажано не під час виборчого процесу.
- vi. У багатомандатних виборчих округах слід надати перевагу перерозподілу мандатів без зміни меж виборчих округів, які, наскільки можливо, мають збігатися з адміністративними межами.
- vii. У разі перегляду меж виборчих округів – відповідно до вимог одномандатної системи – він має:
 - бути неупередженим;
 - не завдавати шкоди інтересам національних меншин;
 - з урахуванням думки комісії, більшість складу якої є незалежні члени, серед котрих бажано мати спеціаліста з географії, соціолога й збалансоване представництво партій і, за потреби, представників національних меншин.

2.3. *Рівність можливостей*

a. Рівні можливості повинні бути гарантовані всім партіям і кандидатам. Це означає нейтральне ставлення органів державної влади, зокрема щодо:

- i. передвиборної агітації;
- ii. висвітлення в засобах масової інформації, зокрема публічної власності;
- iii. публічного фінансування партій та агітації.

b. Залежно від свого предмета ця рівність може бути абсолютною або пропорційною. У випадку абсолютної рівності ставлення до політичних партій є однаковим безвідносно до їхнього поточного парламентського впливу чи підтримки електорату. У випадку пропорційної рівності ставлення до політичних партій має визначатися відповідно до результатів, досягнутих ними на виборах. Рівність можливостей забезпечується, зокрема, при розподілі ефірного часу на радіо й телебаченні, публічних фінансів та інших форм підтримки.

c. Відповідно до принципу свободи вираження поглядів, законодавчі положення мають забезпечувати певний мінімальний доступ до приватних електронних засобів масової інформації стосовно передвиборної агітації та політичної реклами всіх учасників виборів.

d. Фінансування політичних партій, кандидатів і передвиборної агітації має бути прозорим.

e. Принцип рівності можливостей за певних обставин може бути підставою для обмеження загальних витрат політичних партій, зокрема на агітацію.



2.4. Рівність і національні меншини

- a. Має бути дозволена діяльність партій, що представляють національні меншини.
- b. Рівному виборчому праву, в принципі, не суперечить встановлення спеціальних норм, що гарантують національним меншинам певну квоту місць або винятки зі звичайних правил розподілу мандатів (наприклад, винятки з вимог бар'єра).
- c. Ані кандидати, ані виборці не зобов'язані розкривати свою належність до національних меншин.

2.5. Рівність і паритет статей

Правові норми, які вимагають мінімального відсотка осіб кожної статі серед кандидатів, не слід розглядати як такі, що суперечать принципу рівного виборчого права, якщо вони спираються на положення конституції.

3. Вільне голосування

3.1. Свобода виборців формувати свою позицію

- a. Державні органи зобов'язані дотримуватися нейтральності, зокрема, стосовно:
 - i. засобів масової інформації;
 - ii. агітації на носіях зовнішньої реклами;
 - iii. права на демонстрації;
 - iv. фінансування партій та кандидатів.
- b. На державні органи покладається низка позитивних зобов'язань: вони *inter alia* повинні:
 - i. оприлюднити імена висунутих кандидатів;
 - ii. надати виборцям можливість ознайомитися зі списками кандидатів й окремими кандидатами, які беруть участь у виборах, наприклад, шляхом належного розміщення матеріалів агітації;
 - iii. інформація, зазначена вище, має бути доступна мовами національних меншин.
- c. Порушення обов'язку дотримуватися нейтралітету або обмеження свободи виборців формувати свою позицію повинно мати наслідком застосування санкцій.

3.2. Свобода волевиявлення виборців і боротьба з виборчими фальсифікаціями

- i. процедура голосування має бути простою;
- ii. виборці повинні завжди мати можливість проголосувати на виборчій дільниці. Інші способи голосування прийнятні за таких умов:
- iii. голосування поштою можна допускати лише в тому разі, якщо пошта працює надійно й безпечно; право голосувати поштою повинно надаватися особам, які перебувають у лікарні чи в ув'язненні, або особам з обмеженою можливістю пересуватися чи виборцям, що проживають за кордоном, виключаючи будь-яку можливість фальсифікацій і залякування;
- iv. електронне голосування може бути застосоване лише в тому випадку, якщо воно безпечно й надійне; зокрема, виборці повинні мати можливість отримати підтвердження своїх голосів і виправити їх за потреби з дотриманням таємниці голосування; система має бути прозорою;
- v. голосування за дорученням може бути дозволене за умови його регламентації строгими правилами; кількість доручень, які може одержати один виборець, повинно бути обмежене;
- vi. використання переносних виборчих скриньок може допускатися лише за дотримання строгих умов, які виключають усі ризики фальсифікації;

- vii. для оцінки точності результатів голосування слід застосувати принаймні два такі критерії: кількість виборців, які взяли участь у голосуванні, і кількість виборчих бюлетенів у виборчих скриньках;
- viii. виборчі бюлетені не повинні бути підробленими членами дільничних комісій чи позначені ними у будь-який спосіб;
- ix. невикористані виборчі бюлетені ніколи не повинні покидати приміщення для голосування на виборчій дільниці;
- x. дільничні комісії мають включати представників низки партій, а спостерігачам, призначеним кандидатами, має бути дозволено присутність під час голосування та підрахунку голосів;
- xi. військовослужбовці повинні, наскільки це можливо, голосувати за місцем свого проживання. В іншому випадку доцільно зареєструвати їх для участі в голосуванні на виборчій дільниці, найближчій до їх місця служби;
- xii. підрахунок голосів бажано проводити на виборчих дільницях;
- xiii. підрахунок голосів має здійснюватися прозоро. Спостерігачам, представникам кандидатів і представникам засобів масової інформації слід дозволити бути присутніми при підрахунку голосів. Ці особи повинні також мати доступ до протоколів;
- xiv. передання результатів до органу вищого рівня має здійснюватися прозоро;
- xv. держава повинна карати будь-яку виборчу фальсифікацію.

4. Таємне голосування

- a. Для виборців таємниця голосування є не лише правом, але й обов'язком, недотримання якого має каратися шляхом визнання недійсним будь-якого виборчого бюлетеня, зміст якого розкритий.
- b. Голосування повинно бути особистим. Сімейне голосування або будь-які інші форми контролю одним виборцем за волевиявленням іншого повинні бути заборонені.
- c. Списки виборців, які проголосували, не повинні бути оприлюднені.
- d. Порушення таємниці голосування повинно бути караним.

5. Прямі вибори

Обиратися прямими виборами повинні:

- i. принаймні одна палата національного парламенту;
- ii. законодавчі органи субнаціонального рівня;
- iii. місцеві ради.

6. Періодичність виборів

Вибори мають проводитися регулярно; строк повноважень членів законодавчих органів не повинен перевищувати п'ять років.

II. УМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ

1. Дотримання основних прав

a. Демократичні вибори неможливі без дотримання прав людини, зокрема свободи вираження поглядів та преси, свободи пересування всередині країни, свободи зібрань та об'єднання в політичних цілях, у тому числі утворення політичних партій.

b. Обмеження цих свобод повинно базуватися на нормах закону, відповідати публічним інтересам і принципу пропорційності.



2. Рівні регулювання і стабільність виборчого законодавства

а. За винятком норм, що регулюють технічні питання і деталі, які можуть встановлюватися підзаконними актами виконавчої влади, норми виборчого права повинні встановлюватися принаймні на рівні закону.

б. Основні елементи виборчого закону, зокрема власне виборчу систему, членство у виборчих комісіях і визначення меж виборчих округів, не можна переглядати менше ніж за рік перед виборами або ж їх треба закріпити в конституції чи в акті, що має вищий рівень, ніж звичайний закон.

3. Процедурні гарантії

3.1. Організація голосування безстороннім органом

а. Повноваження застосування норм виборчого права має належати безсторонньому органу.

б. Там, де немає тривалої традиції незалежності адміністративної влади від політичної, на всіх рівнях – від національного до рівня виборчої дільниці – слід створювати незалежні, безсторонні виборчі комісії.

с. Центральна виборча комісія має бути постійно діючим органом.

д. До її складу мають входити:

- i. принаймні один представник судової влади;
- ii. представники партій, представлених у парламенті або таких, що отримали більше певного відсотка голосів; ці особи мають бути фахівцями у виборчих справах.

До її складу можуть входити:

- iii. представник міністерства внутрішніх справ;
- iv. представники національних меншин.

е. Політичні партії мають бути на рівних умовах представлені у виборчих комісіях або повинні мати можливість спостерігати за роботою цього безстороннього органу. Рівність може тлумачитися як абсолютна або пропорційна (див. пункт 1.2.3.b).

ф. Члени виборчих комісій не можуть бути відкликані на власний розсуд органами, які їх призначають.

г. Членам виборчих комісій слід забезпечити стандартну підготовку.

h. Бажано, щоб виборчі комісії приймали рішення кваліфікованою більшістю голосів або консенсусом.

3.2. Спостереження за виборами

а. Як національним, так і міжнародним спостерігачам слід надати якомога ширші можливості для участі в спостереженні за проведенням виборів.

б. Спостереження не має обмежуватися лише днем голосування, але повинно охоплювати період реєстрації кандидатів та, за потреби, виборців, а також період проведення передвиборної агітації. Воно має дати змогу встановити, чи не мали місце які-небудь порушення перед, під час чи після голосування. Спостереження повинно завжди бути можливим під час підрахунку голосів.

с. Місця, в яких спостерігачі не мають права бути присутніми, слід чітко визначити в законі.

д. Спостереження повинно охоплювати дотримання органами влади їх обов'язку безсторонності.

3.3. Дієва система оскарження

а. Суб'єктом розгляду виборчих спорів має бути виборча комісія або суд. Стосовно виборів у парламент може бути передбачена можливість оскарження до парламенту як до першої інстанції. У всякому разі слід передбачити можливість остаточного оскарження до суду.



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



b. Процедура має бути простою і позбавленою формалізму, зокрема щодо прийнятності скарг.

c. Процедура оскарження та, зокрема, повноваження різних органів мають бути чітко встановлені законом з метою уникнути конфлікту юрисдикцій (як позитивного, так і негативного). Ані суб'єкт звернення зі скаргою, ані органи влади не можуть мати права обирати орган з розгляду таких скарг.

d. Орган з розгляду скарг повинен мати повноваження, зокрема, щодо таких питань, як право голосу, у тому числі списки виборців, і право бути кандидатом на виборах, відповідність кандидатур установленим вимогам, належне дотримання норм, що регулюють проведення передвиборної агітації, і результати виборів.

e. Орган з розгляду скарг повинен мати повноваження скасувати результати виборів у тих випадках, коли порушення могли вплинути на їх результати. Повинна існувати можливість скасувати результати як виборів у цілому, так і результатів голосування в окремих виборчих округах чи на виборчих дільницях. У випадку скасування результатів голосування на відповідній території мають бути призначені нові вибори.

f. Усі кандидати й виборці, зареєстровані у певному виборчому окрузі, повинні мати право на оскарження. На випадок оскарження результатів виборів з боку виборців можуть бути встановлені розумні вимоги щодо мінімального числа виборців.

g. Строки подання скарг і строки їх розгляду мають бути короткі (у першій інстанції від трьох до п'яти діб для кожного строку).

h. Повинне бути захищене право суб'єкта звернення зі скаргою на заслуховування з участю обох сторін.

i. Якщо органом з розгляду скарг є виборча комісія вищого рівня, вона повинна мати повноваження *ex officio*⁴ виправляти або скасовувати рішення виборчих комісій нижчого рівня.

4. Виборча система

За умови дотримання зазначених вище принципів може бути обрана будь-яка виборча система.



ПОЯСНУВАЛЬНА ДОПОВІДЬ*

прийнята Венеціанською Комісією на її 52 Пленарній сесії
(Венеція, 18–19 жовтня 2002 р.)

Загальні зауваження

1. Поряд із правами людини й верховенством права одною з трьох опор європейського конституційного доробку, а також діяльності Ради Європи, є демократія. Демократія немислима без виборів з дотриманням певних принципів, які дають підстави вважати вибори демократичними.

2. Ці принципи становлять особливий аспект європейського конституційного доробку, який цілком обґрунтовано можна назвати «європейським виборчим доробком». Цей доробок включає два аспекти: перший – це міцне ядро, яке складають конституційні принципи виборчого права, як загальне й рівне виборче право, вільні й прямі вибори і таємне голосування; другий – це той принцип, що справді демократичні вибори можуть бути проведені лише з дотриманням певних основоположних умов демократичної держави, заснованої на верховенстві права, таких як дотримання основних прав, стабільність виборчого законодавства і дієві процедурні гарантії. Тому наведений нижче текст – як і викладені вище керівні принципи – має дві частини: перша, яка охоплює визначення і практичні наслідки принципів європейського виборчого доробку, а друга – умови, необхідні для їх застосування.

I. ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРЧОГО ДОРОБКУ

Вступ: принципи і їхня правова основа

3. Вибори, що відповідають спільним для європейського конституційного доробку принципам, на які спирається справді демократичне суспільство, мають проводитися з дотриманням таких фундаментальних норм: *виборче право має бути загальним і рівним, вибори – вільними і прямими, голосування – таємним*. Крім того, вибори мають проводитися *періодично*. Всі ці принципи в сукупності становлять європейський виборчий доробок.

4. Хоча всі ці принципи конвенційні за своєю природою, їх втілення ставить цілу низку питань, що заслуговують уважного вивчення. Було б доцільно спробувати виокремити з них «ядро», якого повинні скрупульозно дотримуватися усі європейські держави.

5. Ядро європейського виборчого доробку складають, перш за все, міжнародні норми. Відповідною універсальною нормою є стаття 25(b) Міжнародного пакту про громадянські й політичні права, у якій прямо перелічені всі ці принципи, крім прямих виборів, хоча останні, зрештою, маються на увазі⁵. Спільна європейська норма закріплена в статті 3 Додаткового протоколу до Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, в якій прямо передбачене право на періодичні вільні вибори шляхом таємного голосування⁶; інші принципи також визнані судовою практикою з прав людини⁷. Право на прямі вибори також було визнано Страсбурзьким судом, принаймні наявно⁸. Проте конституційні принципи, спільні

*Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії. – Вид. 3-е, випр. і доповн./ За ред. Ю.Ключковського. – В 2-х част. – Ч. 1. – К.: Логос, 2016. – 552 с. – С. 152-176

⁵ Див. статтю 21 Загальної декларації прав людини.

*Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії. – Вид. 3-е, випр. і доповн./ За ред. Ю.Ключковського. – В 2-х част. – Ч. 1. – К.: Логос, 2016. – 552 с. – С. 152-176

⁶ Стаття 3 «Право на вільні вибори»: «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».

⁷ Щодо загальності див., зокрема, рішення ЄСПЛ № 9267/81 у справі *Mathieu-Mohin and Clerfayt vs. Belgium*, 2 March 1987, Series A vol. 113, p. 23; рішення в справі *Gitonas and others vs. Greece*, 1 July 1997, No. 18747/91, 19376/92; 19379/92, 28208/95 and 27755/95 в «Collected Judgments and Decisions», 1997-IV, стор. 1233; щодо рівності див. згадане вище рішення у справі *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, p. 23.

⁸ ЄСПЛ № 24833/94, рішення в справі *Matthews vs. the United Kingdom*, 18 February 1999, «Collected Judgments and Decisions» 1999-I, параграф 64.



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



для всього континенту, фігурують не лише в міжнародних текстах: навпаки, вони часто докладніше вписані в національних конституціях⁹. У тих випадках, коли законодавство й практика різних країн збігаються, це дозволяє визначити зміст цих принципів більш точно.

1. Загальне виборче право

1.1. Норми та винятки

б. Загальне виборче право охоплює як активне (право голосу), так і пасивне виборчі права (право бути кандидатом на виборах). Право голосу і право бути кандидатом на виборах може обмежуватися певними умовами, повний перелік яких наведено нижче. Найбільш звичними умовами є *вік* і *громадянство*.

а. Умовою права голосу і права бути кандидатом на виборах є певний мінімальний вік; проте досягнення повноліття, з яким пов'язують не тільки набуття прав, але й обов'язків цивільної природи, має означати й набуття принаймні права голосу. Щодо права бути кандидатом на виборах може бути встановлений вищий вік, проте, за винятком випадків, коли для займання певних посад встановлено кваліфікований віковий ценз (сенатор, глава держави), цей вік не повинен перевищувати 25 років.

б. Законодавство більшості країн встановлює вимогу *громадянства*. Проте стає помітнішою тенденція надавати іноземцям, які тривалий час проживають у країні, політичні права на місцевому рівні відповідно до Конвенції Ради Європи про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні¹⁰. Саме тому рекомендується надавати іноземцям, що проживають у якійсь місцевості більше певного часу, право голосу на місцевих виборах. Крім того, у рамках процесу європейської інтеграції європейські громадяни отримали право обирати й бути обраними на муніципальних виборах та на виборах у Європейський Парламент, що проводяться в державі – члені ЄС, у якій вони проживають¹¹. Разом з тим застосування критерію громадянства може інколи спричиняти певні проблеми, наприклад, коли якась держава з певних, зокрема, мовних підстав відмовляє в наданні громадянства особам, які проживають на її території протягом кількох поколінь. Крім того, відповідно до Європейської конвенції про громадянство¹², особи, які мають подвійне громадянство, повинні мати такі ж виборчі права, що й інші громадяни¹³.

с. По-третє, на право голосу та/або бути кандидатом на виборах можуть поширюватися вимоги щодо *місця проживання*¹⁴, причому під місцем проживання мають на увазі місце звичного проживання. Стосовно місцевих і регіональних виборів вимога щодо місця проживання не суперечить *a priori* принципів загального виборчого права, якщо передбачений період проживання не перевищує кількох місяців; встановлення ж довшого періоду проживання припустиме лише для захисту національних меншин¹⁵. З іншого боку, небагато держав надають право голосу й навіть право бути обраним своїм громадянам, які проживають за кордоном. Така практика може за деяких обставин призводити до зловживань, наприклад, коли громадянство надається за етнічною ознакою. Можна передбачити реєстрацію виборця за вторинним місцем його проживання, якщо той, як правило, проживає в цьому місці, що, наприклад, засвідчують дані про сплату ним місцевих податків; зрозуміло, що в такому разі не допускається реєстрація виборця за основним місцем проживання.

⁹ Наприклад, стаття 38.1 Основного закону Німеччини, статті 68.1 і 69.2 Конституції Іспанії та стаття 59.1 Конституції Румунії.

¹⁰ Див.: ETS 144.

¹¹ Стаття 19 Договору про заснування Європейського Співтовариства.

¹² Див.: ETS 166, стаття 17.

¹³ ЄСПЛ не заходить так далеко: див. рішення Європейської комісії з прав людини № 28858/95, 25.11.96, справа *Ganchev vs. Bulgaria*, DR 87, p. 130.

¹⁴ Див. недавнє рішення ЄСПЛ № 31891/96 від 07.09.99, справа *Hilbe vs. Liechtenstein*.

¹⁵ Див.: рішення Європейської комісії з прав людини, № 23450/94 від 15.09.97, *Polacco and Garofalo vs. Italy (re. Trentino-Alto Adige)*.



Свобода пересування громадян у межах країни, а також їхнє право будь-коли до неї повернутися є одним із основних прав, необхідних для справді демократичних виборів¹⁶. У виняткових випадках, коли особи проти власної волі виявляються переміщеними, доцільно тимчасово надати таким особам можливість вважатися резидентами за своїм попереднім місцем проживання.

d. Нарешті, можуть бути передбачені *підстави для зупинення політичних прав*. Проте такі підстави мають відповідати звичайним умовам, за яких можуть бути обмежені основні права; інакше кажучи, вони повинні¹⁷:

- бути встановлені законом;
- відповідати принципів пропорційності;
- бути заснованими на визнанні особи недієздатною через психічну хворобу або засудженні за серйозне правопорушення.

Крім того, позбавити ту або іншу особу політичних прав може тільки чітке рішення суду. Проте в разі обмеження прав з підстав психічної неспроможності відповідне рішення суду може визнавати особу недієздатною і передбачати позбавлення громадянських прав *ipso jure*¹⁸.

Умови позбавлення індивіда права бути кандидатом на виборах можуть бути менш жорсткими, аніж умови позбавлення права голосу, бо в цьому випадку йдеться про займання публічної посади, тож заборона її займати особам, діяльність яких на такій посаді могла б зашкодити важливим публічним інтересам, може бути легітимною.

1.2. Реєстр виборців

7. Належне ведення *реєстрів виборців* має істотне значення для гарантування загального виборчого права. Проте прийнятно, якщо включення виборців до реєстрів було не автоматичним, а тільки за їхнім зверненням. На практиці в реєстрах виборців нерідко виявляють неточності, що призводить до конфліктів. Брак досвіду з боку органів влади, міграція населення й байдуже ставлення громадян до перевірки внесених у реєстр виборців відомостей, коли їм надають змогу з ними познайомитися, ускладнюють ведення цих реєстрів. Щоб реєстр виборців відповідав дійсності, необхідно забезпечити дотримання низки умов:

i. Реєстри виборців мають бути постійними.

ii. Вони мають регулярно, принаймні раз на рік, оновлюватися в такий спосіб, щоб муніципальні (місцеві) органи влади виробили звичай щороку, у той же час виконувати всі покладені на них повноваження актуалізації реєстрів. Там, де реєстрація виборців не є автоматичною, можливість реєстрації має бути передбачена протягом досить тривалого часу.

iii. Реєстр виборців має бути публічним. Остаточний оновлений варіант має надсилатися до вищої інстанції під наглядом безстороннього органа, відповідального за застосування виборчого законодавства.

iv. Повинна існувати адміністративна процедура – під судовим контролем – або судова процедура, що дозволяє виборцям, не включеним до реєстру, домогтися реєстрації. У деяких країнах передбачено, що внесення в додатковий список припиняється, наприклад, за 15 днів до проведення виборів або навіть і в день виборів. В останньому випадку, хоч він є вражаюче ліберальним, включення в списки виборців залежить від рішення суду, що змушений проводити засідання в день виборів, внаслідок чого така процедура не відповідає організаційним потребам, що лежать в основі функціонування будь-якої демократії. Однак у жодному разі дільничним виборчим комісіям не слід дозволяти реєструвати виборців безпосередньо в день голосування.

¹⁶ Див. розділ II.1 нижче.

¹⁷ Див., наприклад: ЄСПЛ, справа № 26772/95 *Labita vs. Italy*, 6 April 2002, paras. 201 ff.

¹⁸ В силу закону (лат.). – Прим. ред.



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



v. Крім того, неточності в реєстрах виборців з'являються як внаслідок необґрунтованих записів, так і невключення деяких виборців. Тому повинна існувати процедура, аналогічна згаданих у попередньому пункті, що дозволяла б виборцям вносити виправлення в неточні записи. Коло виборців, які мають право вимагати внесення таких виправлень, можна обмежити особами, які проживають на території відповідного виборчого округу або відповідної виборчої дільниці.

ві. Для того, щоб особи, які змінили своє місце проживання або досягли встановленого законом віку набуття права голосу вже після дати публікації остаточного реєстру виборців, могли взяти участь у голосуванні, можна передбачити можливість їх реєстрації в додатковому реєстрі.

1.3. Висування кандидатів

8. Вимога зібрати певне число *підписів*, щоби мати можливість бути кандидатом на виборах, теоретично відповідає принципів загального виборчого права. На практиці лише найбільш маргінальні партії, можливо, стикаються з якимись серйозними труднощами при збиранні потрібної кількості підписів, за умови, що вимога про збирання підписів не застосовується для того, щоб позбавити кандидатів змоги балотуватися. Щоб уникнути такого маніпулювання, бажано встановити законом вимогу про збір підписів у кількості, що не перевищує 1% виборців¹⁹. Процедура перевірки підписів повинна дотримуватися чітких правил, зокрема щодо встановлених строків, і застосовуватися до всіх підписів підряд, а не вибірково²⁰; проте після того, як перевірка незаперечно встановить, що потрібну кількість підписів уже зібрано, від перевірки решти підписів можна відмовитися. У всякому випадку кандидатури повинні бути перевірені до початку передвиборної агітації, оскільки несвоєчасність підтвердження повноважності кандидатів може поставити деякі партії або кандидатів в нерівне становище щодо агітації.

9. Існує ще одна процедура, відповідно до якої кандидати або партії зобов'язані внести заставу, що підлягає поверненню тільки в тому разі, коли відповідний кандидат або партія отримують на свою підтримку більше певного встановленого відсотка голосів. Така практика виглядає більш ефективною, ніж збирання підписів. Однак розмір цієї застави й кількість голосів, які треба набрати для її повернення, не мають бути надмірними.

2. Рівне виборче право

Рівність у виборчих справах охоплює цілу низку аспектів. Деякі стосуються рівності права голосу – цінності, яку поділяють на всьому континенті, тоді як інші аспекти виходять за межі цієї концепції, через що вважати, що вони відображають якийсь спільний стандарт, не можна. Принципами, дотримання яких має бути забезпечене за будь-яких обставин, є кількісна рівність голосів, рівність у сенсі рівності виборчої сили та рівність можливостей. З іншого боку, не можна вимагати обов'язкової рівності результатів, що була б забезпечена, наприклад, за допомогою пропорційного представництва партій або статей.

2.1. Рівність права голосу

11. *Рівність права голосу* означає, що кожен виборець має звичайно один і тільки один голос. Очевидно, що кратне голосування (і досі досить поширене порушення в нових демократіях) звичайно заборонене – ні в тому сенсі, що виборець голосує більше одного разу в тому ж місці, ні тоді, коли виборець має право одночасно проголосувати в кількох різних місцях, наприклад за теперішнім місцем проживання і за колишнім.

12. У деяких виборчих системах виборець, тим не менше, має більш як один голос. Наприклад, у виборчій системі, що допускає перехресне голосування (голосування за кандидатів, вибраних більше ніж з одного списку), виборець може мати по одному голосу на кожен мандат. Інша можливість виникає, коли один голос подається в малому виборчому окрузі, а інший – у більшому, що часто має місце в системах, де поєднуються одномандатні ок-

¹⁹ CDL(99)66, параграф 9.

²⁰ CDL-INF(2000)17, параграфи 4-5; CDL(99)67, параграфи 7-8.



руги й пропорційне представництво на національному або регіональному рівні²¹. У цьому випадку рівність права голосу означає, що всі виборці повинні мати однакову кількість голосів.

2.2. Рівність ваги голосу

13. *Рівність ваги голосу* у тих випадках, коли вибори проводяться не в одному виборчому окрузі, передбачає встановлення меж виборчих округів таким чином, щоб мандати депутатів у *нижніх палатах*, які представляють народ, рівномірно розподілялися між виборчими округами на основі чіткого критерію – наприклад, кількості населення відповідного виборчого округу, кількості громадян, що проживають у цьому окрузі (разом з неповнолітніми), кількості зареєстрованих виборців або й, можливо, кількості тих, хто реально бере участь у голосуванні. Можна продумати й відповідне поєднання таких критеріїв. Такі ж норми діють стосовно регіональних і місцевих виборів. Коли цей принцип порушується, ми маємо справу з явищем, відомим як «*виборча геометрія*», у вигляді або «активної виборчої геометрії», тобто розподілу мандатів, який безпосередньо призводить до нерівності представництва, або у вигляді «пасивної виборчої геометрії», яка виникає внаслідок тривалого залишення без змін територіального розподілу мандатів і меж виборчих округів. Крім того, в рамках систем, у яких мають тенденцію до непропорційного результату, особливо в рамках мажоритарних (абсолютної чи відносної більшості) виборчих систем, не може зустрічатися «джерримандеринг», який полягає у наданні переваги одній партії через штучне розмежування виборчих округів.

14. Межі виборчих округів можуть також бути визначені на основі географічних критеріїв, адміністративних, навіть історичних меж, які нерідко залежать від географії.

15. Максимально припустиме відхилення від критерію розподілу залежить від конкретної ситуації, однак звичайно не мало б перевищувати 10% і ніколи – 15%, якщо не йдеться про справді виняткові обставини (коли демографічно слабка адміністративна одиниця має таку ж важливість, як і інші, а отже, право мати принаймні одного представника в нижній палаті або коли вона є місцем компактного проживання конкретної національної меншини)²².

16. Щоб уникнути пасивної виборчої геометрії, треба принаймні раз на десять років переглядати розподіл мандатів між округами, бажано поза періодом виборчого процесу, оскільки це зменшує ризик політичних маніпуляцій²³.

17. У багатомандатних виборчих округах виборчої геометрії можна легко уникнути завдяки регулярному розподілу мандатів між виборчими округами на підставі визначеного критерію розподілу. У цьому випадку виборчі округи мали б відповідати адміністративним одиницям, а перерозподіл був би небажаний. У тих випадках, коли вибори проводяться за одномандатним принципом, межі виборчих округів треба переглядати при кожному перерозподілі мандатів. Політичні наслідки встановлення або перегляду меж виборчих округів досить значні, і тому вкрай важливо, щоб цей процес був позапартійним і не зачіпав інтереси національних меншин. Усталені демократії обирають дуже різні підходи до цієї проблеми й застосовують різні способи. Новим демократіям доцільно прийняти прості критерії і легкі для реалізації процедури. Найкращим розв'язанням на першому етапі могло б бути передання вирішення цієї проблеми комісії, більшість членів якої були б незалежними й до складу якої входили б, бажано, географ, соціолог, збалансована кількість представників різних партій, а також, за потреби, представники національних меншин. Після цього парламент міг би на підставі пропозицій комісії прийняти рішення, передбачивши можливість одного оскарження.

2.3. Рівність можливостей

18. *Рівність можливостей* має бути забезпечена всім партіям і кандидатам і спонукати державу ставитися до них безсторонньо й однаковою мірою застосовувати до всіх ті ж норми закону. Так, вимога щодо *нейтральності* поширюється на *передвиборну агітацію* і

²¹ Див., наприклад, статтю 64 Конституції Албанії і статтю 1 Федерального закону Німеччини про вибори.

²² Див. CDL(98)45, параграф 3; CDL(99)51, параграф 8; CDL(2000)2, параграф 5; CDL-AD(2002)9, параграф 22.

²³ CDL-AD(2002)9, параграф 23.



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



висвітлення перебігу виборів у засобах масової інформації, зокрема тих, що перебувають у публічній власності, а також на публічне фінансування партій та агітації. Це означає, що існують два можливі тлумачення рівності: або «абсолютна» рівність, або «пропорційна» рівність. «Абсолютна» рівність означає, що до політичних партій ставляться безвідносно до їхнього реального впливу в парламенті чи підтримки електорату. Цей критерій слід застосовувати, коли йдеться про використання публічної інфраструктури для виборчих потреб (наприклад, розміщення агітаційних матеріалів, поштових і аналогічних послуг, проведення демонстрацій у громадських місцях, надання публічних приміщень). «Пропорційна» рівність означає, що ставлення до політичних партій залежить від кількості отриманих ними голосів. Принцип рівності можливостей (абсолютної та/або пропорційної) застосовується, зокрема, при розподілі ефірного часу на радіо й телебаченні, публічних фінансів та інших форм підтримки. Деякі форми підтримки можуть надаватися, з одного боку, на засадах абсолютної рівності, а з іншого боку – пропорційної.

19. В основі лежить ідея, щоб надати основним політичним силам змогу озвучувати свої погляди в провідних засобах масової інформації країни і щоб усі політичні сили мали право проводити свої зустрічі, в тому числі й у публічних місцях, розповсюджувати літературу й користуватися своїм правом на розміщення агітаційних матеріалів. Усі ці права мають бути чітко врегульовані з належним дотриманням свободи вираження поглядів, а будь-яке порушення цього права з боку влади або з боку учасників агітації має тягти за собою відповідні санкції. Для своєчасного виправлення ситуації до початку голосування слід забезпечити право на оперативне оскарження. Проте відомо, що необ'єктивне висвітлення перебігу виборчого процесу та діяльності кандидатів у засобах масової інформації є однією з найпоширеніших проблем, що виникають під час виборів. Тому найбільш важливо скласти перелік засобів масової інформації в кожній країні й забезпечити, щоб кандидатам і партіям було надано достатньо збалансований обсяг ефірного часу або рекламного простору, у тому числі на державних радіо- і телевізійних каналах.

20. Відповідно до принципу свободи вираження поглядів закон має передбачити гарантований мінімальний рівень доступу до приватних аудіовізуальних засобів масової інформації щодо передвиборної агітації та політичної реклами усім учасникам виборів.

21. Питання про фінансування, зокрема про необхідність забезпечення його прозорості, розглядається нижче²⁴. З метою забезпечення рівності можливостей можуть бути встановлені обмеження на витрати політичних партій, особливо на агітацію.

2.4. Рівність і національні меншини

22. Відповідно до принципів міжнародного права виборче законодавство має гарантувати рівність для осіб, що належать до національних меншин, що, зокрема, означає заборону будь-якої їх дискримінації²⁵. Так, національним меншинам має бути дозволено створювати свої політичні партії²⁶. Порядок визначення меж округів і правила, що встановлюють виборчий бар'єр, не повинні створювати перешкод для входження осіб, що належать до меншин, до складу виборчого органу.

23. Принципу рівності не суперечать деякі заходи, що застосовуються для забезпечення мінімального представництва меншин шляхом резервуванням мандатів²⁷ або встановлення винятків зі звичайних правил розподілу мандатів, наприклад незастосування виборчого бар'єра до партій, що представляють національні меншини²⁸. Можна також передбачити, що гро-

²⁴ Див. розділ II.3.5 нижче.

²⁵ Стаття 4.1 Рамкової конвенції про захист національних меншин (ETS 157).

²⁶ Щодо заборони на створення політичних партій та аналогічних заходів див.: CDL-INF(2000)1.

²⁷ Як це має місце в Словенії та Хорватії.

²⁸ Як це має місце в Німеччині та Польщі. Румунське законодавство передбачає представництво організацій національних меншин навіть у тому разі, якщо кількість голосів, які вони отримали, становить (лише) 5 відсотків від



мадяни, які належать до національних меншин, мають право голосувати як за загальні списки, так і за списки національних меншин. Проте ні від кандидатів, ні від виборців не можна вимагати доказів їх належності до національної меншини^{29, 30}.

2.5. Рівність і паритет статей

24. Якщо існує відповідна конституційна основа³¹, можна прийняти відповідні норми, що якоюсь мірою сприяли б балансові або навіть і паритетові у представництві обох статей у виборних органах. За відсутності таких конституційних підстав подібні положення можуть бути визнані як такі, що суперечать принципу рівності й свободі об'єднання.

25. Крім того, сфера застосування цих норм залежить від виборчої системи. У системі з закритими партійними списками рівність буде забезпечена, якщо кількість чоловіків і жінок, що обираються за партійними списками, буде однаковою. Проте там, де дозволене голосування з преференціями або перехресне голосування, виборець не обов'язково обиратиме представників обох статей порівну, а це може призвести до незбалансованого складу виборного органу, спричиненого виборцями.

3. Вільні вибори

3.1. Свобода виборців формувати свою думку

а. Свобода виборців формувати свою думку частково перетинається з рівністю можливостей. Її існування вимагає, щоб держава, і органи публічної влади в цілому, дотримувалися свого обов'язку бути безсторонніми, зокрема там, де йдеться про використання засобів масової інформації, розміщення матеріалів агітації, права на проведення демонстрацій у публічних місцях та фінансування партій і кандидатів.

б. На органах державної влади лежать і деякі позитивні зобов'язання. Вони мають забезпечити голосування народу щодо кандидатів, висунутих відповідно до закону. Висування конкретних кандидатів може бути заборонено лише за виняткових обставин, коли цього вимагають більш вагомні публічні інтереси. Органи державної влади також мають дати виборцям змогу знайомитися з партійними списками й кандидатами, що беруть участь у виборах, зокрема, за допомогою належного розміщення матеріалів агітації. Відповідна інформація має бути доступна також і мовами національних меншин, принаймні там, де вони становлять певну частину населення.

Вільному формуванню думок виборців можуть також перешкоджати дії *індивідів*, які намагаються, наприклад, підкупити виборців; такій практиці держава зобов'язана ефективно запобігати або належним чином за неї карати.

с. Для забезпечення дієвості норм, що стосуються вільного формування виборцями своєї думки, будь-яке порушення зазначених вище норм має бути покараним.

3.2. Вільне волевиявлення й боротьба з порушеннями на виборах

3.2.1. Загальні положення

27. Вільне волевиявлення виборців насамперед вимагає неухильного дотримання встановленої законом *процедури голосування*. На практиці виборці повинні мати змогу подати свої голоси за зареєстровані списки або кандидатів, тобто одержати бюлетені для голосування з іменами кандидатів та опустити ці бюлетені у виборчу скриньку. Держава зобов'язана надати

середньої кількості фактично поданих голосів, потрібних для обрання депутата нижньої палати національного парламенту.

²⁹ Стаття 3 Рамкової конвенції про захист національних меншин (ETS 157).

³⁰ Щодо законодавства про вибори і національні меншини див. CDL-INF(2000)1.

³¹ Див. статтю 3.2 Конституції Франції; див. також рішення від 18 грудня 1982 р.: Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, 1982, pp. 66 ff.



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



відповідне приміщення для голосування. Виборці мають бути захищені від залякування або обмежень, які б їм перешкоджали голосувати або подавати свій голос відповідно до своїх намірів, від кого б такі погрози не виходили – від влади чи індивідів; такій практиці держава зобов'язана запобігати і карати за неї.

28. Крім того, виборець має право на достовірність результатів голосування; держава зобов'язана припиняти будь-які виборчі фальсифікації.

3.2.2. Процедури голосування

29. Процедури голосування відіграють життєву роль у виборчому процесі в цілому, оскільки найбільш висока ймовірність фальсифікацій існує саме в ході голосування.

30. У деяких країнах реалізація демократичних практик вимагає радикальної зміни ставлення до них, чому мають активно сприяти органи влади. У цьому відношенні слід вжити конкретних заходів для протидії традиціям і звичаям, які негативно впливають на вибори. В основному подібні порушення, зокрема такі, як «сімейне голосування»³², мають місце в процесі голосування.

31. Усі ці спостереження приводять нас до такого висновку: *процедура голосування має залишатися простою. Можна рекомендувати дотримуватися викладених нижче критеріїв.*

32. Якщо склад виборчих комісій сформовано на основі збалансованого представництва різних політичних позицій, можна вважати, що в такому разі допустити фальсифікацію буде складно, а про об'єктивність голосування слід судити за лише двома основними критеріями: кількістю виборців, які взяли участь у голосуванні, у порівнянні з кількістю виборчих бюлетенів у виборчій скриньці. Перший показник можна встановити за кількістю підписів у списку виборців. Однак людська природа така (навіть якщо відкинути наміри фальсифікувати), що домогтися повного збігу цих двох показників досить складно, і показники щодо реальної ситуації можуть надати деякі додаткові заходи контролю, такі як нумерація контрольних талонів виборчих бюлетенів або зіставлення загальної кількості виборчих бюлетенів у виборчій скриньці з урахуванням зіпсованих і невикористаних бюлетенів із кількістю виборчих бюлетенів, отриманих відповідною дільничною виборчою комісією, але не варто мати ілюзій з приводу того, що результати цих різних підрахунків точно збігатимуться. Збільшення кількості різних підрахунків таїть ту небезпеку, що розбіжності при підрахунках і зрештою фактичні порушення не сприйматимуться серйозно. Краще пильно контролювати два показники, ніж абияк – а отже, неефективно – контролювати велику кількість змінних.

33. Усі невикористані бюлетені для голосування мають залишатися на виборчій дільниці, а не передаватися для зберігання в інші приміщення. З моменту відкриття виборчої дільниці приготовані бюлетені для голосування мають перебувати в полі зору: наприклад, на столі в одного з керівників дільничної виборчої комісії. Не можна допускати, щоб, крім цього, бюлетені лежали десь у шафі або інших місцях.

34. Засвідчення виборчого бюлетеня підписом і печаткою не має проводитися в момент його видання виборцеві, адже підпис і печатку можна поставити так, що пізніше, при підрахунку голосів, можна було ідентифікувати виборця, а це було б порушенням таємниці голосування.

35. З тої миті, як виборець візьме свій виборчий бюлетень, ніхто інший до бюлетеня доторкатися не може.

36. Важливо, щоб до складу виборчої комісії входили представники різних партій і щоб на дільниці були присутні призначені кандидатами спостерігачі.

37. Виборцю слід завжди забезпечити можливість проголосувати на виборчій дільниці, проте за певних умов допускаються й інші зазначені нижче форми голосування.

³² Див. далі розділ I.4.



3.2.2.1. *Голосування поштою й, за певних обставин, за дорученням*

38. Голосування поштою і голосування за дорученням у західних країнах допускаються повсюдно, втім, конкретні умови такого голосування істотно відрізняються. Наприклад, голосування поштою може бути досить поширене в одній країні й заборонене в іншій через побоювання шахрайства. Таке голосування слід дозволяти лише в тому разі, коли поштова служба безпечна, тобто захищена від навмисного втручання, і надійна в тому сенсі, що функціонує належним чином. Голосування за дорученням можна допускати за умови дотримання дуже суворих правил, знову ж із метою запобігти шахрайству; кількість доручень, які може одержати один виборець, повинно бути обмеженим.

39. Жодну з цих практик не слід заохочувати, якщо труднощі, їй притаманні, включно з вищим ризиком «сімейного» голосування, можуть ще більше зростати через неякісну роботу поштової служби. Проте голосування поштою з урахуванням певних застережних заходів може бути використане для того, щоб надати змогу взяти участь у голосуванні – тою мірою, якою немає ризику фальсифікацій або залякування, – хворим, які перебувають у стаціонарних лікувальних закладах, особам, які перебувають в ув'язненні, особам з обмеженими можливостями пересування або особам, які проживають за кордоном. Це могло б позбавити потреби у переносній скриньці, використання якої часто призводить до проблем і небезпеки фальсифікацій. Голосування поштою має здійснюватися відповідно до спеціальної процедури за кілька днів до дня виборів.

40. Використовувати *переносні скриньки для голосування* небажано, бо це пов'язано з серйозною небезпекою шахрайства. Проте, якщо їх усе ж використовують, з метою попередити фальсифікації слід встановити жорсткі умови, включно з вимогою бути присутніми біля скриньки кільком членам дільничної виборчої комісії – представникам різних політичних партій.

3.2.2.2. *Голосування військовослужбовців*

41. У тих випадках, коли військовослужбовці не можуть прибути додому в день голосування, бажано їх зареєструвати на виборчих дільницях поблизу місць дислокації. Паспортні дані відповідних військовослужбовців місцеве командування надсилає муніципальним органам влади, які потім включають їхні імена в список виборців. Виняток з цього порядку можна зробити в тому разі, коли місця дислокації розташовані надто далеко від найближчої виборчої дільниці. У військових частинах для спостереження протягом передвиборного періоду доцільно створити спеціальні комісії, які стежили б за тим, щоб командири не змушували підлеглих до певного політичного вибору чи не наказували його зробити.

3.2.2.3. *Механічні й електронні системи голосування*

42. У деяких країнах уже застосовують механічні та електронні системи голосування або готуються до їхнього запровадження. Перевага цих методів стає очевидною в разі одночасного проведення декількох виборів, хоча й при цьому, щоб мінімізувати небезпеку фальсифікацій, доводиться вживати певних запобіжних заходів, зокрема, надаючи виборцю можливість відразу після голосування перевірити, як був зафіксований його голос. Очевидно, що при цій формі голосування дуже важливо забезпечити форму бюлетеня таку, щоб уникнути плутанини. Для полегшення перевірки й повторного підрахунку голосів на випадок оскарження можна також передбачити, щоб машина автоматично друкувала у бюлетені зміст голосу виборця, а відтак автоматично поміщала ці бюлетені в опломбований контейнер, що виключало би до них доступ сторонніх. Які б засоби не були застосовані, вони повинні забезпечити конфіденційність голосування.

43. Електронні методи голосування мають бути безпечні й надійні. Вони вважаються безпечними, якщо система може протистояти спробі свідомого зламу; вони є надійними, якщо вони здатні функціонувати автономно, незалежно від будь-яких збоїв в апаратних засобах і програмному забезпеченні. Крім того, виборець повинен мати можливість отримати підтвер-



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



дження свого голосу і, за потреби, виправити допущену при голосуванні помилку без порушення таємниці голосування.

44. Крім того, має бути гарантована прозорість системи в тому сенсі, що слід передбачити можливість перевірки її належного функціонування.

3.2.2.4. Підрахунок голосів

45. Бажано, щоб підрахунок голосів проводився безпосередньо на виборчих дільницях, а не в спеціальних центрах. Члени дільничних виборчих комісій цілком здатні впоратися з цим завданням; при цьому відпадає потреба в транспортуванні виборчих скриньок та супровідних документів, що зменшує небезпеку підміни.

46. Підрахунок голосів має бути прозорим. Можна допустити допомогу при підрахунку голосів з боку зареєстрованих на цій виборчій дільниці виборців. Слід також дозволити присутність внутрішніх або міжнародних спостерігачів. Кількість примірників протоколів має бути достатня для того, щоб усі згадані вище особи мали змогу отримати свій примірник. Один примірник слід негайно вивісити на дошці оголошень, а ще один залишити на виборчій дільниці; третій примірник транспортується до вищої комісії або компетентного органу.

47. У відповідних нормативних документах слід передбачити конкретні практичні запобіжні заходи. Наприклад, протоколи мають бути заповнені не олівцем, а кульковою ручкою, бо текст, написаний олівцем, можна витерти.

48. На практиці час, потрібний для підрахунку голосів, часто залежить від ефективності роботи голови дільничної виборчої комісії. Цей час може змінюватися в досить істотних межах, тому в законодавстві або в нормативних документах, що містяться в навчальному посібнику для працівників виборчих дільниць, доцільно передбачити просту й перевірену процедуру.

49. Краще уникати ситуацій, коли недійсними або зіпсованими доводиться визнавати надто велику кількість бюлетенів. У випадку сумнівів слід спробувати встановити намір виборця.

3.2.2.5. Передання результатів

50. Існують два види результатів: попередні й остаточні (перш ніж будуть вичерпані всі можливості оскарження). Засоби масової інформації, та й увесь народ, нетерпляче очікують на перші попередні результати. Швидкість передання цих результатів залежить від існуючої в країні системи зв'язку. Результати з виборчих дільниць передавати в окружну комісію може (наприклад) голова дільничної комісії в супроводі двох інших членів дільничної комісії – представників партій опозиції, а в деяких випадках і під наглядом представників правоохоронних органів, які нестимуть протоколи, виборчі скриньки тощо.

51. Проте хоч би як ретельно проводилися голосування й підрахунок голосів, значення етапу передання результатів, цієї вкрай важливої операції, дуже часто недооцінюють, а тому його слід провадити відкрито й прозоро. Передання відомостей з виборчої дільниці регіональним органам й у центральну виборчу комісію – або іншим компетентним вищим органам – може здійснюватися факсимільним зв'язком. У цьому разі протоколи скануються, а результати відразу ж, у міру надходження, вивішуються для загального огляду. Для поширення інформації про результати може бути використане телебачення, але, знову ж таки, зайва прозорість може виявитися небезпечною, якщо широкий загальний не готовий до такого поетапного подання інформації. Справа в тому, що перші результати звичайно надходять із міст, жителі яких, як правило, голосують не так, як населення сільської місцевості. Тому дуже важливо роз'яснити громадськості, що остаточні результати можуть істотно відрізнятися від попередніх або навіть виявитися цілком протилежними без будь-яких махінацій.

4. Таємне голосування

52. Таємниця голосування є одним з аспектів вільних виборів, а її призначення зводиться до того, щоб захистити виборців від тиску, який на них можуть чинити, якщо інші довідаються про те, як вони проголосували. Таємною має бути вся процедура, а надто подання й підрахунок



голосів. Виборці мають таке право, однак вони й самі мають дотримуватися таємниці голосування, а недотримання має каратися визнанням недійсним будь-якого виборчого бюлетеня, зміст якого став відомий іншим³³.

53. Голосування має бути особистим. Сімейне голосування, при якому один з членів сім'ї стежить за тим, як голосують інші члени його сім'ї, є порушенням таємниці голосування. Сімейне голосування є досить поширеним порушенням виборчого законодавства. Будь-які інші форми контролю одного виборця за голосуванням іншого також мають бути заборонені. Голосування за дорученням, що підлягає строгим вимогам, є окремим питанням³⁴.

54. Окрім того, оскільки відмова від голосування може свідчити про політичний вибір, слід запобігати оприлюдненню списків виборців, які проголосували.

55. Порушення таємниці голосування має підлягати покаранню так само, як і будь-які порушення інших аспектів вільного волевиявлення.

5. Прямі вибори

56. Прямі вибори народом однієї з палат національного парламенту є складовою європейського конституційного доробку. У тих випадках, коли існує друга палата парламенту, вибори до неї можуть проводитися за особливими правилами, але такі органи законодавчої влади, як парламенти суб'єктів федерації³⁵, мають відповідно до статті 3 Додаткового протоколу до Європейської Конвенції про захист прав людини обиратися шляхом прямих виборів. Також і органи місцевого самоврядування, які є життєвим елементом демократії, неможливо уявити без місцевих виборчих органів³⁶. У цьому випадку поняття «місцеві зібрання» включає вибори у всі дорадчі органи країни на рівнях, нижчих від національного³⁷. З іншого боку, хоча часто президент республіки обирається також шляхом прямих виборів, у кожній окремій державі це питання визначається в конституції.

6. Періодичність виборів

57. Як Міжнародний пакт про громадянські й політичні права³⁸, так і Додатковий протокол до Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод³⁹ встановлюють, що вибори мають проводитися періодично. Загальні вибори, як правило, проводяться з періодичністю в 4–5 років, президентські вибори можуть проводитися через більші періоди часу, хоча не рідше, як раз на 7 років.

II. УМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ

58. Основні принципи європейського виборчого доробку можуть бути реалізовані лише при дотриманні певних загальних умов.

- Першою загальною умовою є *дотримання основних прав людини* і, зокрема, таких свобод, як свободи вираження поглядів, зібрань та об'єднання, без яких справжня демократія неможлива;
- Другою умовою є те, що виборче законодавство має бути досить стабільним і захищеним від партійно-політичних маніпуляцій;
- Нарешті і передусім, має існувати низка процесуальних гарантій, особливо в тому, що стосується організації голосування.

59. Окрім того, вибори проводяться не в вакуумі, а в умовах конкретної виборчої системи і певної політичної системи. У заключній частині цього другого розділу наведено низку

³³ CDL(2000)2, параграф 9.

³⁴ Див. вище розділ I.3.2.2.1.

³⁵ Див. рішення ЄСПЛ № 9267/81 у справах: *Mathieu-Mohin and Clerfayt vs. Belgium*, 2 March 1987, Series A No. 113, p. 23; Eur. Comm. HR No. 27311/95, 11.9.97; *Timke vs. Germany*, DR 82, p. 15; No. 7008/75, 12.7.76; *X. vs. Austria*, DR 6, p. 120.

³⁶ Стаття 3 Європейської хартії місцевого самоврядування (ETS 122).

³⁷ Стаття 13 Європейської хартії місцевого самоврядування.

³⁸ Стаття 25b.

³⁹ Стаття 3.



коментарів щодо цього аспекту, зокрема про взаємозв'язок між виборчими й партійними системами.

1. Дотримання основних прав

60. Проведення демократичних виборів і, отже, саме існування демократії неможливо уявити без *дотримання прав людини*, зокрема свободи вираження поглядів та преси і свободи зібрань та об'єднання в політичних цілях, у тому числі створення політичних партій. Дотримання цих свобод є життєво важливим, особливо під час передвиборної агітації. *Обмеження* цих основних прав мають відповідати Європейській Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод й у цілому вимозі про те, щоби вони були засновані на нормах закону, відповідали суспільним інтересам і принципіві пропорційності.

61. Відомо, що в багатьох країнах законом передбачені обмеження *свободи слова*, що, при вузькому тлумаченні, може бути цілком прийнятним, проте може призводити до зловживань у країнах, в яких немає ліберальних демократичних традицій. Теоретично ці обмеження покликані не допускати «зловживання» свободою слова, наприклад «очорнення» кандидатів і державних органів, або навіть захищати конституційну систему. На практиці це може стати приводом до цензури будь-яких заяв, що носять критичний характер стосовно влади або закликають до конституційних змін, хоча це якраз і є суттю демократичної дискусії. Так, якщо виборче законодавство забороняє образливі або наклепницькі висловлювання на адресу посадових осіб або інших кандидатів у передвиборних матеріалах, визнає порушенням поширення інформації, що ганьбить кандидатів, або покладає на самих кандидатів відповідальність за певні порушення, вчинені їхніми прихильниками, то воно не відповідає європейським стандартам. Вимоги представляти до виборчих комісій матеріали, які передбачається використовувати під час передвиборної агітації, з зазначенням організації, що замовила й виготовила їх, кількості примірників і дати публікації є неприйнятною формою цензури, особливо якщо від виборчих комісій вимагають уживати заходів проти незаконних або неточних публікацій. Це особливо актуально в тих випадках, коли норми, які забороняють неналежне використання засобів масової інформації під час передвиборної агітації, сформульовані не досить чітко.

62. Ще одним важливим основним правом у демократичному суспільстві є свобода пересування по країні, а також право громадян у будь-який час повернутися до своєї країни.

2. Рівні регулювання і стабільність виборчого законодавства

63. Стабільність виборчого законодавства має вкрай важливе значення для зміцнення довіри до виборчого процесу, що само по собі є життєвим для зміцнення демократії⁴⁰. Норми, які часто змінюються, а особливо складні норми, можуть ввести виборця в оману. Насамперед це призводить до того, що виборці – обґрунтовано чи ні – можуть дійти висновку, що виборчий закон є лише інструментом у руках влади і що їх власний голос мало впливає на результати виборів.

64. Однак на практиці захисту потребує не стільки стабільність основоположних принципів, бо їх, властиво, ніхто особливо під сумнів не ставить, скільки стабільність деяких більш спеціальних норм виборчого законодавства, зокрема тих, що регулюють виборчу систему *per se*, склад виборчих комісій і визначення меж виборчих округів. Саме ці три елементи, як вважається найчастіше, обґрунтовано чи ні впливають на результати виборів, тому слід запобігати не лише маніпулюванню в інтересах провладної партії, але й навіть натяку на будь-яке маніпулювання.

65. Проблема полягає не в тому, що не можна міняти систему голосування, яка є поганою, оскільки завжди є можливість зробити її кращою, а в тому, що не можна робити це часто і

⁴⁰ Щодо важливості довіри до виборчого процесу див., наприклад, CDL(99)67, параграф 11; щодо потреби стабільного законодавства див. CDL(99)41, параграф 1.



безпосередньо перед виборами (менш як за рік). Бо навіть якщо не існує мети свідомого маніпулювання, це створює враження, що зміни продиктовані прямими політичними інтересами партії влади.

66. Один зі способів уникнути маніпулювання полягає в тому, щоб найбільш принципові елементи (саму виборчу систему, склад виборчих комісій, межі виборчих округів або порядок їхнього визначення) закріпити в конституції або в акті, що має вищий статус, аніж звичайний закон. Ще одне більш гнучке рішення полягає в тому, щоб зазначити в конституції, що в разі внесення змін до закону про вибори на наступних виборах буде застосовано стару систему, принаймні якщо ці вибори відбудуться протягом наступного року, а нова система набуде чинності вже після цього.

67. Нарешті, виборчий закон, як правило, має бути на рівні звичайного закону. Правозастосовні норми, а надто норми, що регулюють технічні питання й деталі, можуть при цьому бути оформлені у вигляді підзаконних актів.

3. Процесуальні гарантії

3.1. Організація виборів безстороннім органом

68. Лише прозорість, безсторонність і незалежність від політично мотивованого маніпулювання забезпечать належне керування виборчим процесом від його початку до закінчення обробки результатів.

69. У державах, де адміністративні органи мають тривалу традицію незалежності від політичної влади, державна служба застосовує виборче законодавство, не зазнаючи політичного тиску. Тому нормальним і прийнятним вважається, що вибори організують адміністративні органи під наглядом міністерства внутрішньої політики.

70. Проте в тих державах, де ще немає достатнього досвіду в організації плюралістичних виборів, існує надто великий ризик того, що влада намагатиметься змусити адміністративні органи діяти за її вказівками. Це стосується як центрального уряду, так і місцевої влади, навіть у тих випадках, коли органи останньої контролює національна опозиція.

71. Саме тому для забезпечення належного проведення виборів або принаймні усунення серйозних підозр у порушеннях на всіх рівнях – від національного до рівня виборчої дільниці – слід створювати *незалежні, безсторонні виборчі комісії*.

72. У доповідях Бюро Парламентської Асамблеї Ради Європи з питань організації спостереження на виборах у низці держав-членів були відзначені такі недоліки, що стосуються виборчих комісій: брак прозорості в діяльності центральної виборчої комісії, різночитання в тлумаченні процедури підрахунку голосів, політична поляризація виборчих органів, конфлікти при призначенні членів центральної виборчої комісії, призначення членів комісії державним органом, перевага представників правлячої партії у виборчих органах.

73. *Центральна виборча комісія в будь-якому разі має бути постійно діючим органом*, будучи адміністративною інституцією, що здійснює зв'язок з місцевими органами влади й іншими нижчими комісіями з таких питань, як, скажімо, складання й поновлення списків виборців.

74. Склад центральної виборчої комісії може стати предметом дискусій і перетворитися в ключове політичне питання при розробці закону про вибори. Дотримання наведених нижче рекомендацій має максимально сприяти забезпеченню неупередженості й компетентності комісії.

75. Як правило, до складу Комісії мають входити:

– суддя або службовець суду: у тих випадках, коли вибори проводять під керуванням судового органу, його незалежність має бути гарантована завдяки прозорим процедурам. Призначені судами особи не можуть перебувати в підпорядкуванні кандидатів;

– представники партій, уже представлених у парламенті, або таких, що набрали більше визначеного відсотка голосів. Політичні партії у центральній виборчій комісії мають бути



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



представлені на основі рівності; поняття «рівність» може тлумачитися або строго, або пропорційно, тобто з урахуванням або без урахування результатів, отриманих цими партіями на попередніх виборах⁴¹. Крім того, представники партій мають бути кваліфікованими в питаннях, пов'язаних із проведенням виборів, і не мати права займатися агітацією.

76. Окрім того, до складу виборчої комісії можуть входити:

– представники національних меншин; їхня присутність є бажаною, якщо та чи та національна меншина досить істотно представлена на відповідній території;

– представник міністерства внутрішніх справ. Утім, з причин, пов'язаних з історією конкретної країни, участь у комісії представника міністерства внутрішніх справ не завжди виявляється доречною. Представники Парламентської Асамблеї, які брали участь у місіях зі спостереження за виборами, неодноразово висловлювали стурбованість з приводу того, що функції повноцінної багатопартійної виборчої комісії були покладені на інституцію, підпорядковану виконавчій владі. Разом з тим співпраця між центральною виборчою комісією і міністерством внутрішніх справ можлива хоча б з конкретних практичних міркувань – наприклад, у питаннях перевезення й зберігання виборчих бюлетенів та іншого устаткування. Так чи інакше, виконавча влада не повинна мати можливості впливати на персональний склад виборчих комісій⁴².

77. У цілому ж органи, що призначають членів виборчої комісії, не повинні мати право вільно відкликати останніх, бо це породжує сумніви в їхній незалежності. Відкликання на власний розсуд неприпустиме, але відкликання з дисциплінарних причин цілком можливе – за умови, що підстави для цього чітко й обмежувально визначені законом (так, абстрактних формулювань на зразок «дії, що дискредитують комісію» недостатньо).

78. У країнах з давніми демократичними традиціями, де немає виборчих комісій, але існує інший безсторонній орган, відповідальний за виборчі питання, політичні партії мають користуватися правом спостерігати за роботою цього органу.

79. Склад центральної виборчої комісії, безумовно, важливий, проте не більшою мірою, ніж порядок її *функціонування*. Регламент комісії має бути цілком однозначним, оскільки голови комісії схильні давати членам комісії змогу дискутувати, чим останні охоче користуються. Регламент має визначати порядок денний і тривалість виступів: наприклад, чверть години для кожного члена комісії, бо інакше нескінченні дискусії можуть завадити комісії виконувати її основну роботу.

80. Існує безліч способів прийняття рішень. Вважається за доцільне, щоб рішення ухвалювалися кваліфікованою (наприклад, дві третини) більшістю голосів: це стимулюватиме дискусію між більшістю і принаймні однією з партій, що перебувають у меншості. Бажано ж ухвалювати рішення шляхом консенсусу.

81. Засідання центральної виборчої комісії мають бути відкритими, у тому числі й для представників засобів масової інформації (це ще одна причина для встановлення обмежень тривалості виступів). Усі кімнати, де розміщено комп'ютери, лінії телефонного зв'язку, факсимільні апарати, сканери тощо, мають бути відкриті для огляду.

82. Склад інших виборчих комісій, що діють на рівні регіонів або округів, має бути подібним до складу центральної виборчої комісії. Окружні комісії відіграють важливу роль в одномандатних виборчих системах, оскільки саме вони визначають переможця на загальних виборах. Регіональні комісії відіграють так само важливу роль у переданні результатів до центральної виборчої комісії.

⁴¹ Див. вище розділ I.2.3.

⁴² Пор. CDL-AD(2002)7, параграфи 5, 7 і далі 54.



83. Для організації виборів потрібен персонал, що володіє спеціальними вміннями⁴³. До складу центральної виборчої комісії слід включати експертів-юристів, політологів, математиків й інших фахівців, які добре володіють питаннями проведення виборів.

84. Члени виборчих комісій мають пройти стандартне навчання на всіх рівнях виборної адміністрації. Така підготовка має бути забезпечена й для членів комісій, які призначаються політичними партіями. Було зафіксовано декілька випадків, коли комісіям бракувало кваліфікованого й підготовленого персоналу.

85. Закон про вибори повинен містити статтю, що зобов'язує владу (на всіх рівнях) задовольняти вимоги й потреби виборчих комісій. Працівники різних міністерств та інших публічних адміністративних органів, мери і працівники муніципалітетів можуть бути відряджені для надання підтримки виборчим органам, зокрема для виконання функцій адміністративного або матеріально-технічного забезпечення у зв'язку з підготовкою й проведенням виборів. Вони можуть, зокрема, відповідати за підготовку й передання списків виборців, виготовлення виборчих бюлетенів, виборчих скриньок, офіційних печаток та інших необхідних матеріалів, а також за визначення умов зберігання, поширення та безпеку.

3.2. Спостереження за виборами

86. Спостереження за виборами відіграє важливу роль, оскільки дозволяє засвідчити, наскільки правильно відбувався процес виборів.

87. Розрізняють три категорії спостерігачів: партійні внутрішні спостерігачі, громадські⁴⁴ внутрішні спостерігачі та міжнародні (безсторонні) спостерігачі. На практиці відмінність між першими двома категоріями не завжди очевидна. Тому краще зробити процедуру спостереження максимально відкритою як на національному, так і на міжнародному рівні.

88. Спостереження не обмежується лише днем голосування, а повинно давати змогу встановити, чи не мали місця якісь порушення на попередніх етапах (як-от неналежне ведення списків виборців, перешкоди при реєстрації кандидатів, випадки обмеження свободи вираження поглядів, порушення правил доступу до засобів масової інформації або публічного фінансування передвиборної агітації), під час голосування (наприклад, перевірка фактів тиску на виборців, множинного голосування, порушень таємниці голосування тощо) і після голосування (особливо при підрахунку голосів та оголошенні результатів). Особливу увагу при спостереженні слід звертати на те, чи органи влади залишалися, як їм і належить, безсторонніми.

89. Міжнародні спостерігачі відіграють винятково важливу роль у тих державах, де ще не склалися традиції безсторонньої перевірки законності виборів.

90. Як правило, і міжнародні, і національні спостерігачі мають бути уповноважені ставити запитання будь-кому з присутніх, робити нотатки й інформувати свою організацію, але вони повинні утримуватися від будь-яких коментарів.

91. Щоб діяльності спостерігачів не ставили надмірних перешкод, у законі слід чітко обумовити місця, в яких спостерігачі права з'являтися не мають. Наприклад, такий закон, що дозволяє спостерігачам відвідувати лише ті місця, де відбуваються вибори (або голосування), на деяких виборчих ділянках можуть протиправно тлумачити надто вузько⁴⁵.

3.3. Ефективна система оскарження

92. Щоб норми виборчого права не були лише словами на папері, слід передбачити можливість вільного оскарження фактів недотримання виборчого законодавства до органу з розгляду спорів. Це, зокрема, стосується результатів виборів: окремі громадяни можуть

⁴³ Див. CDL(98)10, параграф 5.

⁴⁴ В англійському оригіналі вжито термін «*non-partisan*», що може перекладатися як «непартійні», «безсторонні». Проте в українському виборчому праві цю категорію внутрішніх, національних спостерігачів прийнято називати «громадськими». – Прим. ред.

⁴⁵ Щодо спостереження за виборами див.: *Handbook for Observers of Elections, Council of Europe, 1996.*

оскаржувати їх з підстав порушення процедур голосування. Це також стосується рішень, прийнятих перед голосуванням, зокрема в зв'язку з правом брати участь у голосуванні, списками виборців та правом бути кандидатом, реєстрацією кандидатів, дотриманням норм, що регулюють передвиборну агітацію, доступ до засобів масової інформації та фінансування партій.

93. Існує два можливі рішення:

– позовні заяви можуть розглядатися звичайними судами, спеціальним судом або конституційним судом;

– скарги можуть розглядатися виборчою комісією. Слід відзначити цей варіант, оскільки до складу комісій входять висококваліфіковані фахівці, тоді як суди мають менший досвід у питаннях, пов'язаних з виборами. Однак як застережний захід доцільно все ж передбачити у тій або іншій формі судовий нагляд, зробивши першою інстанцією для розгляду скарги комісію вищого рівня, а другою – компетентний суд.

94. У деяких випадках буває передбачена можливість подавати скарги до парламенту як органу, що має змогу судити про вибори до свого ж складу, однак такий порядок може своїм наслідком мати ухвалення політично вмотивованих рішень. Такий порядок можна вважати прийнятним насамперед там, де він вже існує протягом тривалого часу, проте й тоді доцільно передбачити можливість оскарження відповідного рішення до суду.

95. Процедура оскарження має бути максимально короткою, зокрема коли йдеться про рішення, прийняті перед голосуванням. При цьому слід уникати двох пасток: по-перше, процедура оскарження не має гальмувати виборчий процес, а по-друге, зважаючи на те, що рішення щодо скарг не можуть служити підставою для перенесення дня голосування, їх варто приймати не після, а до голосування. Рішення щодо результатів виборів також мають прийматися досить оперативно, а надто в обставинах напруженої політичної ситуації. Це означає, що строки подання скарг мають бути справді короткі і що орган з розгляду скарг має приймати свої рішення якомога оперативніше. Водночас строки подання скарг мають бути достатніми для того, щоб було коли подати скаргу, гарантувати здійснення права на захист і прийняти зважене рішення. Для рішень, прийнятих до дня голосування, цілком доречними видаються строки в три-п'ять днів для першої інстанції (як для подання скарги, так і для прийняття рішення). Можна, втім, передбачити дещо більше часу для винесення рішень Верховним або Конституційним судом.

96. Крім іншого, процедура має бути простою, щоб виборці були здатними скористатися зі спеціального бланка для подання скарги (позовної заяви)⁴⁶. Слід усунути формалізм й уникати рішень про неприйнятність скарг, особливо в напруженій політичній ситуації.

97. Дуже важливо також, щоб процедура оскарження і, зокрема, повноваження й функції різних органів, що беруть участь у ній, були чітко встановлені законом, щоб уникнути будь-якої позитивної або негативної колізії юрисдикцій. Ані заявник скарги, ані орган влади не можуть мати права обирати орган з розгляду скарги. Ризик, що кілька органів з розгляду скарг по-слідовно відмовляться приймати рішення, істотно зростає в тих випадках, коли є теоретична можливість звернення зі скаргою або до суду, або до виборчої комісії чи в тих випадках, коли повноваження різних судів – наприклад, звичайних і конституційного – розмежовані не досить чітко.

Приклад:

Центральна виборча комісія → Верховний суд

↑

Регіональна виборча комісія → Апеляційний суд

↑

Окружна виборча комісія

↑

Дільнична виборча комісія (у день виборів)



98. Спори, пов'язані зі списками виборців, які складає, наприклад, місцева адміністрація під контролем виборчої комісії або в співпраці з нею, можуть розглядати суди першої інстанції.

99. Коло осіб, які мають право подавати скарги, має бути максимально широким. Будь-який виборець відповідного округу і будь-який кандидат, який балотується на виборах, повинні мати таке право. Проте може бути встановлена вимога щодо мінімальної кількості виборців, потрібної для оскарження результатів виборів.

100. Процедура оскарження повинна мати судовий характер у тому сенсі, що суб'єкту оскарження треба гарантувати такий порядок розгляду, при якому будуть заслухані обидві сторони.

101. Важливе значення мають *повноваження* органів з розгляду скарг. Вони повинні мати повноваження скасувати результати виборів у разі, якщо виявлені порушення могли вплинути на їхні результати, тобто на розподіл мандатів. Це принцип загальний, проте слід залишити можливість для його уточнення, тобто не обов'язково скасовувати результати по всій країні або в окрузі: повинно бути можливим скасування результатів лише на окремі виборчі дільниці. Це дозволяє уникнути двох крайностей: скасування результатів виборів взагалі в ситуації, коли порушення вплинули лише на невелику територію, і відмови від скасування під приводом, що територія, на якій порушення далися взнаки, була досить малою. На територіях, де результати були скасовані, вибори мають бути проведені повторно.

102. У тих випадках, коли органами з розгляду спорів є комісії вищого рівня, вони повинні мати повноваження *ex officio* вносити зміни чи скасовувати рішення виборчих комісій нижчого рівня.

103. Деякі питання заслуговують на глибший розгляд.

3.4. Організація й порядок роботи дільничних виборчих комісій

104. Якість систем голосування й підрахунку голосів, а також належне дотримання виборчих процедур залежить від того, як організовані й функціонують дільничні виборчі комісії. Доповіді Бюро Асамблеї про спостереження за виборами в різних країнах вказують на низку порушень організаційно-технічного характеру. Наприклад, в них відзначено істотні розбіжності між виборчими дільницями в різних регіонах тієї ж самої держави.

105. Місії Асамблеї зі спостереження за виборами відзначили також декілька випадків технічних порушень, таких як неправильно опечатані чи опломбовані виборчі скриньки, надто складні виборчі бюлетені, нестандартні бюлетені або скриньки, неправильне використання скриньки для голосування, недостатні засоби для встановлення особи виборця і відсутність внутрішніх спостерігачів.

106. Усі ці порушення й недоліки в поєднанні з агітаційною діяльністю, яку політичні партії часом ведуть у приміщеннях виборчих дільниць, а також перешкоди, які створює поліція, можуть серйозно спотворити процес голосування або й поставити під загрозу його чесність і дійсність результатів.

3.5. Фінансування

107. Регулювання фінансування політичних партій і передвиборної агітації є також важливим чинником, що визначає законність виборчого процесу.

108. Перш за все фінансування має бути *прозорим*; така прозорість важлива, на якому б рівні політичного або економічного розвитку не перебувала країна.

109. Прозорість забезпечується на двох рівнях. На першому вона стосується коштів на проведення передвиборної агітації: докладна інформація про них має обов'язково відображатися у спеціальних звітах. У випадку істотних порушень регулювання або перевищення встановлених законом максимальних витрат вибори повинні бути визнані



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



недійсними. Другий рівень включає моніторинг фінансового становища виборних представників перед набуттям ними повноважень й після закінчення строку повноважень. Комісія, відповідальна за питання фінансової прозорості, приймає офіційні декларації обраних представників про їхнє фінансове становище. Ці декларації носять конфіденційний характер, однак, за потреби, відомості можуть бути спрямовані в прокуратуру.

110. В унітарних державах будь-які витрати, здійснені місцевими органами влади у зв'язку з проведенням загальнонаціональних виборів, оплату праці членів виборчих комісій, виготовлення виборчих бюлетенів для голосування та ін. звичайно оплачує держава.

111. Не слід забувати, що *публічне фінансування* партій або передвиборної агітації здійснюється відповідно до принципу рівних можливостей (рівних «абсолютно» або «пропорційно») ⁴⁷. Усі партії, представлені в парламенті, у всіх випадках мають право на публічне фінансування. Однак для забезпечення рівності можливостей для всіх різних політичних сил публічне фінансування може надаватися і політичним організаціям, що представляють значну частину електорату й висувують кандидатів на виборах. Фінансування політичних партій з публічних фондів має супроводжуватися наглядом за партійними рахунками з боку спеціальних публічних органів (наприклад, Рахункової палати). Держави повинні заохочувати політику фінансової відкритості з боку тих політичних партій, які отримують публічне фінансування ⁴⁸.

3.6. Безпека

112. Кожен виборчий закон повинен передбачати втручання сил правопорядку на випадок інцидентів. У такому разі право викликати поліцію може мати лише сам голова дільничної виборчої комісії (або його/її представник). Важливо уникати надання такого права всім членам дільничної виборчої комісії, бо в подібній ситуації слід не дискусію відкривати, а ухвалювати одноосібне рішення.

113. У деяких державах представники поліції традиційно присутні на виборчих дільницях, що, на думку спостерігачів, зовсім не обов'язково стає приводом до неспокою або нагання острах на виборців. Слід зауважити, що присутність поліції на виборчих дільницях ще й досі передбачена в виборчому законодавстві деяких західних держав, але з плином часу сама практика змінилася.

Висновки

114. Дотримання п'яти основних принципів європейського виборчого доробку (загальне та рівне виборче право, вільні та прямі вибори, таємне голосування) є суттєвим для демократії. Воно уможливує різноманітні форми демократичного волевиявлення, однак у певних межах. Ці межі обумовлені, в першу чергу, тлумаченням зазначених принципів; у цьому документі викладено мінімальні норми, дотримуватися яких потрібно для забезпечення відповідності принципам. По-друге, недостатньо, щоб виборче законодавство (у вузькому тлумаченні) просто містило норми, узгоджені з європейськими принципами виборів: останні мають бути поміщені у їх контекст, а довіра до виборчого процесу повинна бути гарантована. Насамперед має бути забезпечене дотримання основних прав; по-друге, стабільність норм має бути такою, щоб виключити будь-які підозри в маніпулюванні. Нарешті, процесуальна основа має забезпечувати ефективну реалізацію встановлених норм.

⁴⁷ Див. розділ I.2.3 вище.

⁴⁸ Докладнішу інформацію щодо фінансування політичних партій див. CDL-INF(2001)8.



ДОПОВІДЬ
ЩОДО ЗЛОВЖИВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ РЕСУРСАМИ
ПІД ЧАС ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСІВ

прийнята Радою з демократичних виборів на її 46 засіданні
(Венеція, 5 грудня 2013 р.)
та Венеціанською Комісією на її 97 Пленарній сесії
(Венеція, 6-7 грудня 2013 р.)

на основі коментарів

пана Мануеля ҐОНСАЛЕСА ОРОПЕЗИ (заступник члена Комісії, Мексика)
пана Йогана ГІРШФЕЛЬДТА (заступник члена Комісії, Швеція)
пана Олівера КАСКА (член Комісії, Естонія)
пана Сергія КАЛЬЧЕНКА (експерт, Україна)

I. ВИЗНАЧЕННЯ ТА ОБСЯГ РОЗГЛЯДУ

A. ОБСЯГ РОЗГЛЯДУ

1. Після більш ніж двадцяти років спостережень за виборами в Європі і більш ніж десяти років надання правової допомоги державам-членам Ради Європи помітні численні поліпшення стосовно виборчого законодавства та виборчої практики. Ці поліпшення матеріалізувалися завдяки політичній волі і досить успішній імплементації міжнародних рекомендацій у виборчій правовій системі. Проте практичне застосування виборчого законодавства і законів стосовно політичних партій (у тому числі фінансування політичних партій і виборчих процесів) залишається до певної міри проблематичним. Проведення виборів відповідно до верховенства права включає встановлення механізму, який би забезпечив дотримання демократичних принципів, гарантії рівного ставлення при здійсненні права обирати і бути обраним, розвиток політичної культури, а також прозорість у здійсненні прав та обов'язків суб'єктів, що діють у виборах, запобігаючи таким чином будь-яким зловживанням. Одним з найбільш важливих структурних повторюваних викликів, на які регулярно звертається увага у звітах місій зі спостереження за виборами у більшості країн, де проводиться спостереження, є зловживання під час виборчих процесів адміністративними ресурсами, які також називають публічними ресурсами. Ця практика є стійким і поширеним явищем у багатьох європейських країнах, у тому числі в країнах з усталеними традиціями проведення демократичних виборів. Декілька поколінь посадових осіб та державних службовців вважають цю практику нормальною і розглядають як складову виборчого процесу. Здається, що вони навіть не визнають таку практику незаконними діями стосовно своїх конкурентів на виборах. Через це таким конкурентам може бути ускладненим скористатися адміністративними ресурсами. Це явище виглядає частиною усталеної політичної культури і зберігає зв'язок не лише з практиками, які



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



вважаються потенційно незаконними, але й з практиками, спричиненими відсутністю етичних стандартів, пов'язаних з виборчими процесами, у владних посадових осіб.

2. Зважаючи на це поширене явище, Венеціанська Комісія вирішила підготувати доповідь з цього питання, а також окреслити керівні принципи, сформульовані *inter alia** на основі пропозицій, підготованих трьома членами Венеціанської Комісії – пп. Гонсалесом Оропезою⁴⁹, Гіршфельдтом та Каском, а також експертом з питань виборів п. Сергієм Кальченком. Задля оцінки ситуації в державах-членах Венеціанської Комісії доповідь націлена на відповідь на два запитання: 1) у чому полягають слабкі місця в законодавстві та практиці держав-членів, що призводять до зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів; 2) як вирішити ці проблеми в законодавстві та на практиці?

3. У **вступній частині** доповідь пропонує визначення поняття адміністративних ресурсів під час виборчих процесів. Доповідь також визначає у вступній частині обсяг цього аналізу в порівняльній перспективі. Для цілей цього порівняльного підходу Секретаріат Венеціанської Комісії підготував таблицю порівняння правових положень, висновків та звітів місій зі спостереження за виборами, присвяченими цій темі у різних державах – членах Венеціанської Комісії, за допомогою членів Комісії, які долучилися до розробки цієї порівняльної таблиці (CDL-REF(2012)025rev). У цій таблиці аналізуються виключно виборчі закони. Таким чином, інші законодавчі акти, пов'язані зі зловживанням адміністративними ресурсами, хоча і стосуються теми, не охоплюються цією доповіддю. При підготовці доповіді також були використані матеріали Четвертого семінару Східного партнерства, що відбувся у Тбілісі, Грузія, 17-18 квітня 2013 р., і презентацій щодо відповідної практики в Латинській Америці, Франції, Вірменії, Азербайджані, Грузії, Україні та Молдові⁵⁰.

4. Після стислого викладу (**частина друга**) **третя частина** доповіді зосереджується на правовому середовищі та практиці в державах-членах з посиланнями на інші країни для порівняння. У **четвертій частині** опрацьовуються відмінності між законним або незаконним використанням адміністративного ресурсу під час виборчих процесів. **П'ята частина** доповіді пропонує рекомендації задля запобігання зловживання адміністративними ресурсами та обмеження цього явища.

5. Нарешті, у **шостій частині** Венеціанська Комісія окреслює **керівні принципи**, спрямовані на боротьбу зі зловживанням адміністративними ресурсами протягом виборчих процесів, для розгляду державами та законодавцями.

6. Цей висновок був прийнятий Радою з демократичних виборів на її 46 засіданні (Венеція, 5 грудня 2013 р.) та Венеціанською Комісією на її 97 Пленарній сесії (Венеція, 6-7 грудня 2013 р.).

В. ДЖЕРЕЛА, ЕТАЛОННІ ДОКУМЕНТИ

7. Ця доповідь переважно базується на таких джерелах:

* Серед іншого (*лат.*)

⁴⁹ Use of public funds for election purposes, the practice in Mexico, Report by Mr Manuel González Oropeza (CDL(2012)076). Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2012\)076-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)076-e). Примітка: Усі посилання на сайти оновлені станом на 15 жовтня 2013 року.

⁵⁰ Доповіді Семінару: CDL-EL(2013)007. Див.: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)007-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)007-bil).



Розгляд судами виборчих спорів



- Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод Ради Європи⁵¹;
- Документ Копенгагенської наради 1990 року, ОБСЄ⁵²;
- Рішення Європейського Суду з прав людини⁵³;
- Рада Європи, Парламентська Асамблея, звіти місій з спостереження за виборами⁵⁴;
- Рада Європи, звіти GRECO⁵⁵;
- Рада Європи, Парламентська асамблея. Лобіювання в демократичному суспільстві (документ 11937)⁵⁶;
- Рада Європи, Венеціанська Комісія. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD(2002)023rev);
- Рада Європи, Венеціанська Комісія. Доповідь про моніторинг засобів масової інформації під час місій зі спостереження за виборами (Report on media monitoring during election observation missions, CDL-AD(2004)047);
 - Керівні принципи аналізу засобів масової інформації під час місій зі спостереження за виборами, підготовані у співпраці Бюро з демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (БДІПЛ), Венеціанською Комісією Ради Європи, Генеральним директором з прав людини та Європейською Комісією (Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions, CDL-AD(2005)032);
 - Керівні принципи аналізу засобів масової інформації під час місій зі спостереження за виборами, підготовані Бюро з демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (БДІПЛ) та Венеціанською Комісією (Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions CDL-AD(2009)031);
 - Рада Європи, Венеціанська Комісія. Кодекс належної практики щодо політичних партій (CDL-AD(2009)021);
 - Рада Європи, Венеціанська Комісія. Доповідь про роль опозиції в демократичному парламенті (Report on the role of the opposition in a democratic parliament, CDL-AD(2010)025);
 - Рада Європи, Венеціанська Комісія. Порівняльна таблиця законодавства, висновків та звітів місій зі спостереження за виборами щодо адміністративного ресурсу, оновлена після консультацій з членами Венеціанської комісії (Comparative table on legislation, opinions and election observation missions' reports dealing with administrative resources, CDL-REF(2012)025rev);
 - ОБСЄ/БДІПЛ. Огляд виборчого законодавства та практики в державах-учасницях ОБСЄ⁵⁷;
 - Рада Європи, Венеціанська Комісія та ОБСЄ/БДІПЛ. Керівні принципи щодо регулювання політичних партій (CDL-AD(2010)024)⁵⁸;
 - Четвертий семінар розвитку Східного партнерства щодо «використання адміністративних ресурсів під час виборчих кампаній», Тбілісі, Грузія, 17-18 квітня 2013 року. – Доповіді семінару (Fourth Eastern Partnership Facility Seminar on the “use of administrative resources during electoral campaigns”, CDL-EL(2013)007);
 - ОБСЄ/БДІПЛ, звіти місій зі спостереження за виборами⁵⁹.

⁵¹ Див.: www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm.

⁵² Див.: www.osce.org/odihr/elections/14304.

⁵³ Див.: <http://hudoc.echr.coe.int>.

⁵⁴ Звіти по країнах детально викладені в доповіді.

⁵⁵ Див.: www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp.

⁵⁶ Див.: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=12205&lang=EN&search=MTE5Mzc>.

⁵⁷ Опубліковано 15 жовтня 2013 р. Див.: www.osce.org/odihr/elections/107073. Ця публікація вказується для довідки і не була використана доповідачами для складення цієї доповіді через її недавню публікацію.

⁵⁸ Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)024-e); та www.osce.org/odihr/77812.

⁵⁹ Див.: www.osce.org/odihr/elections/. Звіти по країнах детально викладені у цій доповіді.

С. ВИЗНАЧЕННЯ

8. «Зловживання публічними ресурсами» широко визнається як протиправна поведінка державних службовців, посадових осіб, політичних кандидатів та партій, спрямована на використання службового становища чи зв'язків з владними інституціями, метою якої є вплив на результати виборів. Тим не менше, це визначення не точно окреслює обсяг розгляду цієї доповіді. Дійсно, ця доповідь висвітлює проблему постійної або часто застосовуваної практики **зловживання адміністративними** ресурсами посадовими особами і державними службовцями під час виборчих процесів. Тому робиться припущення: законодавству та практиці держав – членів Венеціанської Комісії притаманна низка недоліків, які можуть призвести до зловживання адміністративними ресурсами, що дає неправомірну перевагу політичним партіям **при владі** та кандидатам – **посадовим особам** стосовно їхніх суперників, впливаючи таким чином на дотримання рівності у виборчому процесі⁶⁰.

9. **Виборчий процес**, як він розуміється у цій доповіді, – це період, що виходить **за межі** виборчої кампанії, як її вузько розуміють у виборчих законах, охоплюючи різні етапи виборчого процесу, наприклад, починаючи з територіальної організації виборів, комплектування виборчих комісій або реєстрації кандидатів чи списків кандидатів для участі у виборах. Весь цей період триває до обрання публічних посадових осіб. Він включає всю діяльність посадовців – представників влади на підтримку чи проти певного кандидата, політичної партії чи коаліції до і протягом дня виборів. Виборча кампанія, згідно з визначенням у цій доповіді, розпочинається на такому дуже ранньому етапі. Таким чином, доповідь посилається на положення національного законодавства, одні з яких стосуються строго періоду виборчої кампанії, а інші – довших періодів. Виборча кампанія є частиною виборчого процесу. Отже, це не впливає на порівняльний вимір методології, що використовується для цієї доповіді (зокрема, стосовно порівняльної таблиці законодавства, висновків та звітів місій зі спостережень за виборами щодо адміністративного ресурсу)⁶¹. Тому ця доповідь дотримується широкого визначення виборчого процесу.

10. У доповіді також чітко розрізняються правомірне **використання** і **зловживання** адміністративними ресурсами. Використання ресурсів має бути дозволене законом; це означає законну можливість користування адміністративними ресурсами під час виборчих процесів задля належного функціонування інститутів, за умови, що таке користування не застосовується для цілей агітації. Навпаки, **зловживання** адміністративними ресурсами має каратися за законом у зв'язку з протиправним використанням публічних ресурсів посадовими особами та державними службовцями для цілей агітації.

11. Розподіл **публічних коштів** для цілей агітації надає політичним партіям та кандидатам спеціальну публічну фінансову підтримку, обмежуючи ризики незбалансованого використання фінансових засобів для агітації. У цьому відношенні існують приклади законів, котрі

⁶⁰ Керівні принципи ОБСЄ/БДІПЛ з регулювання політичних партій визначають перевагу посадового становища таким чином: «Зважаючи на існування природних та неунікних переваг посадового або службового становища, законодавство має слідкувати за тим, щоб такі переваги не закріплювалися і не посилювалися. Кандидати, що вже займають посади, та партії, що перебувають при владі, не повинні використовувати публічні кошти або ресурси (тобто матеріали, трудові договори, транспорт, працівників) у власних інтересах».

⁶¹ CDL-REF(2012)025rev. Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2012\)025rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2012)025rev-e).



передбачають, що члени парламенту і міністри мають право на безоплатне пересування в межах країни, у тому числі під час виборчих процесів. Якщо така політична діяльність фінансово підтримується за рахунок публічних коштів, відповідно до принципу рівності членів парламенту і під незалежним наглядом, такі заходи не будуть підпадати під визначення зловживання адміністративними ресурсами.

12. Отже, для цілей цієї доповіді може бути запропоноване таке **визначення адміністративного ресурсу**:

Адміністративні ресурси – це людські, фінансові, матеріальні, натуральні⁶² та інші нематеріальні ресурси, що використовуються посадовими особами та державними службовцями на виборах, які походять з їх контролю над персоналом публічного сектору, фінансами та їх розподілом⁶³, доступом до публічного обладнання, а також ресурси, які вони мають у формі престижу або впізнаваності громадськістю за рахунок їхнього становища як виборних або публічних посадових осіб, що можуть трансформуватися в політичну та інші форми підтримки⁶⁴.

13. Зловживання адміністративними ресурсами включає, відповідно, використання обладнання (тобто використання телефонів, транспортних засобів, конференц-залів тощо), а також доступ до людських ресурсів у міністерствах і в територіальних та місцевих державних інституціях, спрямоване на сприяння агітаційної діяльності посадових осіб. Такі зловживання призводять до нерівності між кандидатами, зокрема між провладними та іншими політичними партіями чи кандидатами, особливо тими, які не представлені в парламенті. Більше того, слід додати, що хоча основна увага доповіді зосереджена на виборах до парламенту, доповідь можна застосувати і до виборів до територіальних та місцевих органів самоврядування. Далі, задля обмеження обсягу дослідження, доповідь розглядає публічні інституції в якості основних суб'єктів зловживання адміністративними ресурсами. Це не виключає напівпублічні утворення, як підприємства державної власності, напівдержавні установи, публічні агенції та їхніх працівників, які перебувають під політичним тиском, і їх можна протиправно використовувати для цілей передвиборної агітації.

14. Поняття зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів має також визначатися за допомогою існуючих міжнародних зобов'язальних документів та в «м'якому праві». У цьому відношенні Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЕ (ОБСЕ) 1990 р. підкреслює необхідність «чіткого розмежування між державою та політичними партіями». Політичним партіям мають бути надані «необхідні правові гарантії, що дозволяють їм змагатися між собою на основі рівності перед законом та владою»⁶⁵. Складовою міжнародних стандартів, які стосуються цих питань, є Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (МПГПП) і Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції

⁶² Як окремі послуги за соціальними програмами, у тому числі товари та матеріальні ресурси.

⁶³ А також публічні засоби масової інформації, що не будуть тут розглядатися.

⁶⁴ Це визначення спрямоване на узгодження різних виразів, що їх можна знайти в національних законодавствах, наприклад, «суспільний ресурс» або «державний ресурс». Обидва ці вирази посилаються на «адміністративні ресурси».

⁶⁵ Відповідно пп. 5.4 і 7.6 Документу Копенгагенської наради 1990 року. Див.: www.osce.org/odihr/elections/14304.



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ
ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



(КООНПК), а також Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи 2003 р. «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній»⁶⁶.

15. Ця вимога рівного ставлення – принцип рівності можливостей – передбачає існування ефективного засобу проти зловживання адміністративними ресурсами з боку як провладних політичних партій, так і державних службовців під час виборчих процесів, але й також протягом періоду перебування при владі й особливо протягом періоду безпосередньо перед виборчим процесом⁶⁷. Відповідно до принципу нейтральності, який гарантує рівні умови для всіх політичних конкурентів і забезпечує безсторонню поведінку державних службовців протягом усього виборчого процесу, важливо, щоб органи влади усіх рівнів залишалися осторонь виборчого процесу для того, щоб уникнути будь-якого втручання і гарантувати справедливість та безсторонність протягом усього виборчого процесу⁶⁸. Більше того, в країнах, де дозволено повторне обрання, публічні посадові особи, які балотуються на такі посади, не повинні користуватися своїми посадовими можливостями при агітації чи коли вони діють як кандидати. Норми, що стосуються зловживання адміністративними ресурсами з боку публічних посадових осіб, спрямовані на укріплення повторюваної практики, яку можна ідентифікувати як демократичні принципи, гарантії рівності для кожної політичної партії і захист принципу вільних та чесних виборів⁶⁹.

⁶⁶ Див. відповідно:

МППП, стаття 25: «(...) Особа, наділена правом голосу, повинна мати можливість вільно проголосувати за будь-якого кандидата на виборах, а також за чи проти будь-якої пропозиції, винесеної на референдум чи плебісцит; вона повинна бути вільною підтримувати уряд чи бути в опозиції до нього, без будь-якого протиправного впливу чи примусу, який міг би спотворити або придушити вільне вираження волі виборця. Виборці повинні мати змогу незалежно формувати власну думку вільно від насильства чи погрози насильства, примусу, схилення або будь-якого маніпуляційного втручання» [Це не є текстом статті 25 МППП; див. http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043. Цитований текст є пунктом 19 Загального коментаря статті 25 МППП, наданого Комітетом ООН з прав людини 1996 р. – Прим ред.]. Див.: <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf>;

КООНПК, стаття 17: «Кожна держава-учасниця вживатиме таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для визнання злочинами умисно вчинених розкрадання, неправомірного привласнення або іншого нецільового використання публічною посадовою особою з метою одержання вигоди для самої себе або іншої фізичної чи юридичної особи будь-якого майна, публічних або приватних коштів або цінних паперів, чи будь-якого цінного предмета, що знаходиться у віданні цієї публічної посадової особи в силу її службового становища». Див.: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18&lang=en;

Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Rec(2003)4: «(...) Розподіл державної підтримки повинен здійснюватися за критеріями об'єктивності, справедливості та розумності (...)» (ст. 1) та «(...) Держави повинні заборонити юридичним особам, що перебувають під контролем уряду чи інших органів публічної влади, надавати пожертви політичним партіям» (ст. 5.с). Див.: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf).

⁶⁷ Див. також: Керівні принципи щодо регулювання політичних партій ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської Комісії (CDL-AD(2010)024), с. 207-210, де викладені деякі загальні проблеми зловживання державними ресурсами. Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)024-e).

⁶⁸ Рішення 2006 р. про результати остаточного підрахунку голосів на президентських виборах у Мексиканських Сполучених Штатах 2006 р., декларація про дійсність виборів і обраного Президента, Мехіко, ТЕРПФ, 2008, с. 392. Див.: www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/sentencias.

⁶⁹ Як визнав Конституційний суд Німеччини у рішенні 1977 р., дії представників державної влади мають істотний вплив на думку електорату та спосіб голосування. Тому їм заборонено у зв'язку зі здійсненням ними публічних функцій ототожнювати себе з політичними партіями чи кандидатами під час виборів і використовувати адміністративні ресурси на їх користь або проти них, зокрема за рахунок реклами, спрямованої на вплив на рішення виборців (див. BverfGE 44; 125; С; I; 4; пункт 49). Див., зокрема: <http://www.kommunalbrevier.de/kb.epl?dn=ou%3D%C2%A7%2011%20Unterrichtung%20der%20Einwohner%20Cou%3DLan dkreisordnung%20%28LKO%29%20Cou%3DGesetzestexte%20Cou%3DKommunalbrevier%20Cdc%3DKomb%20Cdc%3Dgstbrp>.



16. Доповідь базується на викладеному вище визначенні зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів. Тому тут не розглядається питання зловживання адміністративними ресурсами через державні засоби масової інформації або обмеження витрат на виборчі кампанії, навіть хоча ці явища також поширені. Більше того, під час передвиборної агітації до висвітлення у засобах масової інформації застосовуються спеціальні положення, які взагалі зобов'язують надавати ефірний час усім конкурентам на рівних засадах⁷⁰. Якщо ці порушення дійсно існують, відображення цих аспектів не є метою цієї доповіді.

II. СТИСЛИЙ ВИКЛАД

17. Незважаючи на численні поліпшення у сфері виборчого законодавства в Європі та практики, практична реалізація виборчих законів і законів щодо політичних партій (у тому числі фінансування політичних партій і виборчих процесів) залишається до певної міри проблемною. Однією з ключових структурних повторюваних проблем, що регулярно постають у звітах місій зі спостереження за виборами у більшості країн, де проводиться спостереження, є зловживання адміністративними ресурсами, які також називають публічними ресурсами, під час виборчих процесів. Ця практика є визнаним та поширеним явищем не лише в Європі, але й, наприклад, на Американському континенті і в Центральній Азії, у тому числі в країнах з багаторічними традиціями демократичних виборів. Венеціанська Комісія вважає, що законодавству та практиці держав – членів Комісії притаманний ряд недоліків, які можуть призвести до зловживання адміністративними ресурсами, надаючи потенційно протиправну перевагу провладним політичним партіям та кандидатам – посадовим особам стосовно їх суперників, впливаючи таким чином на рівність у виборчому процесі і на свободу формування власної волі виборців.

⁷⁰ У цьому відношенні Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD(2002)023rev) Венеціанської Комісії стверджує:

I. 2.3. Рівність можливостей

а. Партіям, як і кандидатам повинна бути гарантована рівність можливостей. Це має наслідком нейтральне ставлення органів державної влади, зокрема до:

- i. передвиборної агітації;
 - ii. висвітлення в засобах масової інформації, зокрема в публічних;
 - iii. публічного фінансування партій та кампаній.
- (...)

I. 3.1. Свобода виборців формувати власну думку

а. Державні органи повинні дотримуватися свого обов'язку бути безсторонніми. Це, зокрема, стосується:

- i. засобів масової інформації;
- ii. зовнішньої реклами;
- iii. права на демонстрації;
- iv. фінансування партій та кандидатів.

Див. також: Доповідь з моніторингу засобів масової інформації в ході місій зі спостереження за виборами (CDL-AD(2004)047), пп. 9,14.5, 22.1, 22.3, 26, 41, 46, 49.1, 58, 60, 62-63, 147-148 та 166. Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)047-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)047-e). Див. також: Керівні принципи аналізу засобів масової інформації в ході місій зі спостереження за виборами, підготовані у співпраці з Бюро з демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ, Венеціанською Комісією Ради Європи, Генеральним директором з прав людини та Європейською Комісією (CDL-AD(2005)032), а також Керівні принципи аналізу засобів масової інформації в ході місій зі спостереження за виборами (CDL-AD(2009)031), зокрема пп. 60-61. Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)032-e); а також: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)031-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)031-e).

18. У доповіді підкреслюється, що зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів може загрожувати деяким з основним вимог демократичної конституційної держави. Тим не менше ключовим фактором забезпечення вільних, чесних та гармонійних виборів залишається політична воля найвищих органів державної влади. Більше того, вирішальним тут є те, як використовуються законодавчі акти, як здійснюється виконавча влада і як судові або відповідні незалежні органи застосовують закон. Застосування санкцій проти зловживання адміністративною владою можливе лише тоді, коли системи розслідування, аудиту, обвинувачення та правосуддя незалежні від правлячої політичної влади.

19. Правові положення щодо запобігання та покарання зловживання адміністративними ресурсами можна поділити на шість категорій. Окремі підгрупи стосуються подібних законів, але підкреслюють різні положення:

- Перша категорія не розрізняє матеріальні та людські ресурси. Наприклад, Албанія, Грузія, Туреччина й Україна забороняють зловживання адміністративним ресурсом, тоді як Російська Федерація встановлює низку обмежень для того, щоб уникати використання публічних засобів на користь будь-якої з політичних партій, які конкурують у виборах.
- Друга категорія підкреслює окремі типи ресурсів. Йдеться про такі країни, *inter alia*, як Вірменія, Грузія, Казахстан, Молдова і Чорногорія. У випадку Молдови та Чорногорії законодавчі положення щодо заборони зловживання адміністративним ресурсом націлені на кандидатів, а не державних службовців. У Казахстані, наприклад, відповідні положення присвячені зловживанням публічними об'єктами нерухомості. Що стосується зловживання людськими ресурсами, в основному регулювання зосереджується на державних службовцях, які отримують переваги від свого становища, і розбудовує дуже деталізовані гіпотези про можливу протиправну поведінку. Окремі країни приймають загальне обмежувальне застереження, *inter alia*, Вірменія, Азербайджан, Грузія, Казахстан та Молдова.
- Третя категорія зосереджується на положеннях, які забороняють будь-який вид втручання з боку державних службовців на користь кандидата. Це особливо застосовується у Греції, Ірландії, Киргизькій Республіці, Португалії та Іспанії. Чотири аналізовані акти законодавства звертають увагу на тимчасові обставини, коли державні службовці не можуть брати участь в агітації або протягом перебування на посаді, або лише протягом робочого часу, а саме в Албанії Вірменії, Киргизькій Республіці та Україні.
- Четверта категорія положень містить норми, зосереджені на захисті вільного виборчого права від можливого впливу державних службовців у вигляді подарунків, пожертв чи обіцянок. Така заборона прямо передбачена у виборчих законах Бельгії, Франції, Люксембургу та Монако.
- П'ята категорія включає висвітлення у засобах масової інформації як можливе зловживання державними коштами (див. виборчі кодекси Вірменії та Грузії).
- Шоста і остання категорія норм стосується держав, у яких відсутні явні положення щодо зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів, але передбачені неявні правила, які можуть бути спрямовані на вирішення цих проблем.

20. У країнах, де відсутні положення щодо зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів, конституційні суди чи еквівалентні органи тлумачать закон через сукупність рішень шляхом надання судового тлумачення конституційних принципів рівності у виборчих процесах, чим сприяють забезпеченню безсторонності державних органів у виборчих



процесах. Доповідь також містить вказівки на декілька рішень Європейського Суду з прав людини з цієї тематики.

21. Венеціанська Комісія вважає, що слід прийняти кодекси належної практики та етичних стандартів, зокрема стосовно виборчої адміністрації та виборчих спорів, а включені до них матеріали мають бути легко доступні для державних службовців. Також має надаватися важливе значення збереженню ролі опозиції в демократичному парламенті. Це може розглядатися як перший важливий крок проти зловживання політичною владою.

22. Крім того, доповідь підкреслює, що у більшості країн діють достатні кримінальні закони проти зловживання адміністративним ресурсом, проте їх ефективна реалізація лишається загальною проблемою. Для ефективної реалізації цього законодавства потрібні взаєморозуміння та відчуття відповідальності усіма зацікавленими політичними учасниками. Існує необхідність спільного розуміння та консенсусу щодо важливості конституційних цінностей. Однак це стосується не лише кримінального, але й усього законодавства.

23. Добросовісність усіх відповідних зацікавлених осіб, *inter alia*, поліції, прокуратури, судів, суддів, а також аудиторів, очевидно має життєве значення для вирішення проблеми зловживання адміністративним ресурсом. Засоби масової інформації згідно з принципом свободи інформації також можуть відігравати важливу роль у протистоянні зловживанням та підтримувати ефективно здійснення правосуддя у цій сфері. Венеціанська Комісія нагадує, що основоположні принципи прозорості – у виборчих процесах – та свободи інформації є невід’ємними передумовами для запобігання зловживанням адміністративними ресурсами.

24. Керівні принципи, спрямовані на боротьбу зі зловживанням адміністративними ресурсами під час виборчих процесів, можна знайти у розділі V. Ці керівні принципи розроблені на основі цієї доповіді.

III. ПРАВОВЕ СЕРЕДОВИЩЕ ТА ПРАКТИКА

A. ПРИНЦИПИ

25. Традиційно виборчий процес – це високо конкурентний період конкуренції, часом далекий від політичних платформ, які мають бути запропоновані громадянам. Виборчі процеси часто характеризуються різкою риторикою між конкурентами; тиском на виборців та кандидатів; дифамацією; купівлею голосів, а іноді й незаконними методами агітації. Така практика застосовується під час виборчих процесів на багатьох виборах. Дійсно, зловживання адміністративним ресурсом протягом усього виборчого процесу впливає на державні інституції (міністерства, територіальні та місцеві органи та інші фінансовані державою органи) і на людські ресурси в публічному секторі.

26. Незважаючи на потребу регулювати використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів, у багатьох країнах національне виборче законодавство не передбачає відповідних правил та/або санкцій. Внаслідок цього принцип балансу влад може виявитися під загрозою через зловживання адміністративними ресурсами, *inter alia*, за рахунок виборчих процесів, незбалансованих на користь влади. Більше того, загальні нормативно-правові акти, як антикорупційні закони, закони про конфлікт інтересів або про державну службу, можуть бути надто загальними, щоб ефективно реагувати на потребу вирішення конкретних випадків зловживання такими ресурсами. Якщо відсутнє спеціальне законодавство з цих питань,



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



публічна влада має діяти на основі етичних принципів, гарантуючи рівні умови для всіх учасників політичної конкуренції. Повага до збалансованого виборчого процесу і, як наслідок, до основних вимог демократичної конституційної держави означає зобов'язання держави щодо захисту цих принципів, зокрема щодо нових політичних партій та кандидатів, особливо тих, що не представлені в парламенті та/або в органах місцевого самоврядування і, передусім, протягом виборчих процесів, коли середовище є найбільш конкурентним і надто часто найбільш незбалансованим. У цьому сенсі виборче законодавство має розроблятися таким чином, щоб надавати дієві та достатні засоби подолання зловживань адміністративними ресурсами, які повинні застосовуватися етично державними службовцями із дотриманням принципу безсторонності при виконанні ними своїх функцій, із чіткою, зрозумілою та передбачуваною системою відповідних санкцій.

27. Для демократичних інституцій слід розрізняти доступ до публічних засобів з боку політичних партій, представлених або не представлених у парламенті, враховуючи, що кандидати [від партій. – *Ред.*], не представлених у парламенті, не мають легкого доступу до таких публічних засобів. Опозиційні партії та кандидати повинні мати доступ до адміністративних ресурсів відповідно до принципу рівності. Робота уряду та політична агітація мають бути різними видами діяльності відповідно до розподілу ролей політичних акторів, до яких належать органи державної влади та політичні партії. Тому важливо належним чином розробити законодавство, у тому числі щодо публічного фінансування політичних партій та діяльності суб'єктів виборчого процесу, щоб відобразити всі можливі ситуації у рамках як президентських, так і парламентських систем.

28. Зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів може загрожувати деяким основним вимогам демократичної конституційної держави⁷¹. Збалансованість влад і свобода вираження поглядів повинні гарантуватися і підтримуватися парламентом як законодавчим органом, що здійснює нагляд над урядом, урядом у його виконавчій ролі, незалежним судочинством і вільними засобами масової інформації та поглядами. Окрім того, на боротьбу зі зловживанням адміністративними ресурсами може бути уповноважений орган, незалежний від уряду і політичних структур, відповідно до практики, встановленої для аналогічних незалежних органів країн. Цікавим підходом виглядає формат міжвідомчого органу, встановлений, наприклад, у Грузії, беручи до уваги те, що такий орган не має судових повноважень. Він логічно пов'язаний з виборчими комісіями, зокрема з центральним органом адміністрування виборами, а також із судами, що розглядають виборчі справи⁷². Тим не менше ключовим фактором забезпечення вільних, чесних та збалансованих виборів лишається політична воля найвищих органів державної влади. Без цієї волі, яку поділяють усі політичні гравці, створення незалежного органу, який здійснював би нагляд за використанням адміністративних ресурсів під час виборчих процесів, може залишитися формальною ініціативою.

29. Відповідно, належне функціонування демократичної держави з дотриманням верховенства права вимагає, щоб у суспільстві були розроблені і підтримувалися певні всеосяжні спільні цінності. Метою має бути політична та правова культура «чесної гри», в якій політики, зокрема, посадові особи, судді, державні службовці та всі суспільні лідери, які мають вплив на виборчий процес оновлення публічної влади, не лише дотримувалися б законів, але й

⁷¹ Див. параграф 25.

⁷² Див. параграф 62.



прагнули до підтримки високих етичних стандартів у своїй діяльності. Громадськість також має брати участь у широких та відповідальних суспільних дискусіях.

30. Доповідь прямо враховує різні традиції та бачення з позицій політичних партій. Деякі країни, наприклад, скандинавські, традиційно віддавали перевагу саморегулюванню і добровільним угодам у партійному житті, а не більш детальним законам. Подібних джентльменських угод може бути важче досягти в інших регіонах Європи, де традиції плюралістичної політичної арени з'явилися нещодавно або менш розвинені.

31. Національне законодавство може гарантувати певні привілеї для опозиційних політичних сил, у тому числі, наприклад, місця в парламентських комітетах і більшість у центральному органі управління виборчим процесом⁷³.

32. Важливо відзначити, що як у країнах із сильними і давніми правовими традиціями, так і в країнах із слабкими правовими рамками існують два ключові елементи для захисту адміністративних ресурсів протягом усього виборчого процесу: по-перше, забезпечення дотримання чинного законодавства і, по-друге, належне функціонування інституцій, де політична спільнота може здійснювати саморегулювання. Останнє включає реальну можливість для партій, що не перебувають при владі, та кандидатів, що не займають посади, розголошувати та інституційно спрямовувати скарги щодо зловживання адміністративними ресурсами. Незалежні, неупереджені та відкриті інституції зміцнюють і стимулюють культуру законності та демократичне середовище.

33. В кінці кінців вирішальним тут є те, як використовуються законодавчі акти, як здійснюється виконавча влада і як судові або відповідні незалежні органи застосовують закон. Як і у випадку корупції, застосування санкцій проти зловживання адміністративними ресурсами можливе лише тоді, коли системи розслідування, обвинувачення та правосуддя незалежні від чинної політичної влади.

В. ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

34. Беручи до уваги правове середовище і базуючись на наданій порівняльній таблиці⁷⁴, було встановлено, що декілька держав – членів Венеціанської Комісії не мають у своєму виборчому законодавстві спеціальних положень проти зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів. Однак більш уважний аналіз інших законодавчих актів може виявити такі положення, як кримінальне або адміністративне законодавство чи закони про політичні партії⁷⁵. У країнах, де існує законодавство щодо зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів, рівень деталізації та ефективних санкцій, передбачених законом, різноманітний і не забезпечує однакового рівня захисту. Якщо виборчі процеси часто регулюються в аспекті фінансування діяльності суб'єктів виборчого процесу та політичних партій, висвітлення в засобах масової інформації або дифамації, то стосовно зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів закони слабші, включно з санкціями. Таким чином, у

⁷³ У Швеції сьогодні прийнятою практикою в парламенті є призначення на посаду голови конституційного комітету представника опозиційних партій, тоді як більшість членів комітету залишається у руках правлячої партії (партій) доти, доки правляча партія чи правляча коаліція має більшість у парламенті.

⁷⁴ CDL-REF(2012)025rev.

⁷⁵ Щодо подальшої інформації про відповідні положення, що стосуються зловживання адміністративними ресурсами відсилаємо до Бази даних політичних фінансів IDEA. Див.: www.idea.int/political-finance/index.cfm.



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ
ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



національних виборчих законодавствах відсутні закони, які б протистояли цій тривалій практиці⁷⁶. У цілому судочинство недостатньо охоплює це явище, а інші наявні скарги, як і процедури оскарження, систематично не пристосовані до цієї проблеми. У таких країнах, як Мексика, конституційні принципи допомогли судочинству розглядати суперечності щодо зловживання адміністративними ресурсами на підставі принципу рівності.

35. Слід відзначити, що список звітів ОБСЄ/БДІПЛ, згаданих у цій доповіді, не є вичерпним. Більше того, відсутність згадок про питання зловживання адміністративним ресурсом у звітах ОБСЄ/БДІПЛ не обов'язково означає, що ця проблема не мала місця. Те ж зауваження стосується і звітів місій Парламентської асамблеї Ради Європи зі спостереження за виборами.

36. Наступні підрозділи спрямовані на розрізнення різних категорій положень стосовно використання адміністративного ресурсу. Окремі підрозділи відносяться до схожих законів, але підкреслюють відмінні положення:

37. а. Перша категорія положень регулює використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів, не розрізняючи матеріальні та людські ресурси⁷⁷.

38. Виборчий кодекс Грузії, прийнятий у новій редакції у 2011 р., передбачає деталізовані положення щодо «заборони зловживання адміністративними ресурсами у ході передвиборної агітації та виборчої кампанії» (стаття 48) і щодо «заборони використання бюджетних коштів, службового або посадового положення чи офіційних можливостей» (стаття 49)^{78, 79}

39. У Російській Федерації стаття 46 Закону про вибори Державної Думи встановлює деякі обмеження для того, щоб уникнути використання публічних ресурсів на користь будь-якої політичної партії, що змагається у виборах. На практиці, як відзначає ОБСЄ/БДІПЛ у своїй

⁷⁶ У Латинській Америці щонайменше у 18 країнах діють спеціальні норми щодо зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів. Так, у Мексиці та Уругваї діють конституційні положення, які зобов'язують державних службовців діяти неупереджено, уникаючи впливу на політичних конкурентів. Існують свідчення того, що верховні суди та спеціалізовані виборчі суди вживали заходів щодо зловживання адміністративним ресурсом, що засвідчує належну практику, хоча виклики все ще розповсюджені.

⁷⁷ До цієї категорії належать країни, описані в пп. 38-44. В обох Америках до цієї категорії належать такі країни, як Болівія, Гватемала, Гондурас, Мексика, Панама, Домініканська Республіка, Сполучені Штати та Венесуела. Більш детально щодо Сполучених Штатів: Закон Гетча 1939 року обмежує партійну політичну діяльність, здійснювану будь-якою особою, яка є найманим працівником держави, виконавчого органу, або особою, чия робота пов'язана з програмами, фінансованими за рахунок федеральних позик чи грантів. Закон Гетча був оновлений у 2011 році (The State and Local Law Enforcement Hatch Act Reform Act 2011).

⁷⁸ Вирази «Electoral Code» або «Election Code» [які обидва означають «Виборчий кодекс». – прим. перекл.] використовуються в доповіді залежно від початкової версії, що використовується в країні, у висновку або в інших відповідних документах.

⁷⁹ Регулювання мексиканського законодавства також досить специфічні в тому, що стосується використання публічних коштів під час виборів. Стаття 134 Конституції передбачає, що фінансові ресурси федерального, уряду, урядів штатів, муніципалітетів та міського управління міста Мехіко, разом із їхніми територіальними політично-адміністративними підрозділами, повинні управлятися ефективно, економічно, прозоро та чесно задля досягнення цілей, для яких вони призначені, і що посадові особи мають бути відповідальними за дотримання цих положень. Федеральні посадовці, посадовці штатів та муніципальні посадовці, а також посадовці міського управління Мехіко та його районів, зобов'язані використовувати публічні ресурси, що перебувають у їх розпорядженні, безсторонньо, без впливу на чесність конкуренції між політичними партіями. Щодо більш вичерпного звіту у сфері зловживання публічними фінансами для виборчих цілей та відповідної практики в Мексиці, включно з виборчими видатками, і практики Верховного виборчого суду щодо публічних ресурсів, див. доповідь п. Мануеля Гонсалеса Оропесі (CDL(2012)076). Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2012\)076-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)076-e).



доповіді про президентські вибори 4 березня 2012 р., «була очевидною мобілізація людських та адміністративних ресурсів на підтримку кампанії п. Путіна, за якою спостерігала МСВ [Місія зі спостереження за виборами] ОБСЄ/БДІПЛ. У кількох регіонах учасники передвиборних заходів повідомляли, що вони одержали розпорядження від свого керівництва взяти участь у них. Різні рівні державних інституцій доручили своїм підлеглим структурам організувати і сприяти проведенню агітаційних заходів п. Путіна. Місцеві органи влади також використовували офіційні засоби поширення інформації, наприклад, відомчі сайти або газети, для сприяння кампанії п. Путіна»⁸⁰. Звіт ПАРЕ про ті ж вибори рекомендує запровадження «строгих норм [...] щодо використання адміністративних ресурсів в періоди виборчих кампаній»⁸¹.

40. У **Туреччині** Закон про основні положення про вибори та реєстр виборців забороняє у статтях 63-65 зловживання адміністративними ресурсами у ході виборчих процесів з боку публічної влади. На практиці під час парламентських виборів 2011 р. зловживання адміністративними ресурсами не привернули уваги Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ⁸².

41. В **Україні** Закон про вибори народних депутатів забороняє зловживання адміністративним ресурсом під час виборчого процесу з боку публічної влади⁸³. Стаття 74 Закону передбачає обмеження щодо проведення передвиборної агітації, забороняючи, *inter alia*, державним службовцям участь в агітації у їхній робочий час або розміщення агітаційних матеріалів у будівлях органів виконавчої влади. На практиці, ОБСЄ/БДІПЛ повідомили у своєму заключному звіті про парламентські вибори 28 жовтня 2012 р. про «відсутність рівних умов, спричинену [*inter alia*] насамперед зловживаннями адміністративними ресурсами [...]». Звіт також підкреслює, що ці зловживання адміністративним ресурсом під час виборчого процесу «показали відсутність чіткого розмежування між державою та правлячою партією в окремих частинах країни, всупереч положенням пункту 5.4 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 р.»⁸⁴.

42. В **Албанії** використання матеріальних цінностей та людських ресурсів відноситься до аналогічних положень, але ці поняття чітко розрізняються. Виборчий кодекс охоплює зловживання адміністративними ресурсами у ході виборчих процесів таким чином:

Стаття 88. Заборона використання публічних ресурсів для підтримки суб'єктів виборчого процесу

⁸⁰ ОБСЄ/БДІПЛ, Russian Federation, Presidential Election, 4 March 2012, Election Observation Mission Final Report, page 1. Див.: www.osce.org/odihr/90461.

⁸¹ Парламентська Асамблея Ради Європи, Observation of the Presidential Election in the Russian Federation (4 March 2012), Election observation report (Doc. 12903, 23 April 2012), para. 61. Див.: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=18168&lang=EN&search=MTI5MDM>.

⁸² ОБСЄ/БДІПЛ, Republic of Turkey, Parliamentary Elections, 12 June 2011, Final Report. Див.: www.osce.org/odihr/84588. Парламентська Асамблея Ради Європи, Observation of the parliamentary elections in Turkey (12 June 2011), Report (Doc. 12701, 5 September 2011). Див.: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=12999&lang=en>.

⁸³ Статті 6.2, 68.4, 68.10, 74.1, 74.4, 74.13, 74.21 і 74.24 Закону.

⁸⁴ Міжнародна місія зі спостереження за виборами, Україна, парламентські вибори 28 жовтня 2012 р., Заключний звіт, Пояснювальна записка, стор. 3-4. Див.: www.osce.org/odihr/elections/98578. Парламентська Асамблея Ради Європи, Observation of the parliamentary elections in Ukraine (28 October 2012), Election observation report (Doc. 13070, 29 November 2012), para. 7. Див.: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19213&lang=en>.

1. Крім випадків, передбачених законом, ресурси державних органів або підприємств чи установ центрального та місцевого рівня, або будь-якої іншої юридичної особи, капітал або частки яких перебувають у державній власності та/або держава призначає більшість членів наглядового чи керівного органу такої юридичної особи, незалежно від джерела капіталу або форми власності, не можуть бути використані або надаватися на підтримку кандидатів, політичних партій або коаліцій на виборах.

2. Для цілей цієї статті, рухоме або нерухоме майно, зазначене у статті 142 Цивільного кодексу, а також будь-який людський ресурс установи вважається «ресурсами». Використання «людських ресурсів» розуміється як використання їх адміністрацією установи у робочий час для виборчих цілей. Навіть найм, усунення від роботи, звільнення, переміщення і передання повноважень, за винятком мотивованих випадків, вважаються діяльністю публічної установи⁸⁵.

43. Відповідно до цього положення, активи та людські ресурси розглядаються як адміністративні ресурси, якщо вони використовуються для виборчих цілей у робочий час. Це положення цікаве тим, що воно охоплює, принаймні з точки зору закону, вимоги щодо запобігання зловживання адміністративними ресурсами. Тим не менше, в останньому Спільному висновку Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДІПЛ⁸⁶ щодо Виборчого кодексу Албанії підкреслюється, що вираз «за винятком мотивованих випадків» (стаття 88.2) «видається надто широким та потребує певного уточнення». Тому «Венеціанська Комісія і ОБСЄ/БДІПЛ рекомендують внесення змін до статті 88.2 з тим, щоб обмежити обсяг цього винятку»⁸⁷.

44. На практиці, Заключний звіт ОБСЄ/БДІПЛ про парламентські вибори 28 червня 2009 р. підкреслює, що «мали місце обґрунтовані звинувачення у зловживанні адміністративними ресурсами з боку [Демократичної партії] для агітаційних цілей. Такі дії стирають відмінності між державною та партійною діяльністю, всупереч пункту 5.4 Копенгагенського документа ОБСЄ»⁸⁸. Звіт Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) про спостереження за цими виборами порушує аналогічні питання:

«38. Спеціальний комітет розглядає як таку, що викликає стурбованість, інформацію, надану опозиційними партіями, про випадки використання адміністративних ресурсів для передвиборної агітації і погроз державним службовцям про втрату роботи, зокрема вчителям та медичному персоналу, переважно в сільських районах, які підтримують опозиційних кандидатів.

39. Спеціальний комітет був поінформований про те, що протягом виборчого процесу у Тірані і в регіонах владою була організована значна кількість заходів з відкриття доріг, лікарень та гідроелектростанції, а також інші офіційні заходи, при чому державні службовці, студенти і школярі нібито брали участь у цих заходах з примусу. Водночас однією з основних

⁸⁵ Стаття 88 Виборчого кодексу Албанії (CDL-REF(2011)038). Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2011\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)038-e).

⁸⁶ Усі посилання, зроблені на спільні висновки у доповіді, стосуються висновків, підготовлених Венеціанською Комісією спільно з Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ).

⁸⁷ CDL-AD(2011)042, пп. 85-86. Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)042-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)042-e).

⁸⁸ ОБСЄ/БДІПЛ, Republic of Albania, Parliamentary Elections, 28 June 2009 Election Observation Mission Final Report, page 2. Див.: www.osce.org/odihr/elections/albania/38598.



цілей передвиборної агітації має бути інформування громадян про програми та ідеї політичних партій перед зверненням до них щодо підтримки»⁸⁹.

У доповіді Парламентської асамблеї Ради Європи про спостереження за парламентськими виборами 23 червня 2013 р. підкреслюється, що «законодавство не повною мірою регулює або карає зловживання адміністративними ресурсами. Виконання положень проти порушень при проведенні передвиборної агітації, включно з купівлею голосів, було слабким»⁹⁰. ОБСЄ/БДІПЛ підкреслює у своєму звіті, що «нормативна база не деталізує всеосяжну систему санкцій за зловживання адміністративними ресурсами, у тому числі державними службовцями, залучення школярів до агітації, а також незаконне використання публічних посад та урядових заходів для агітаційних цілей», і рекомендує, щоб «зловживання державними ресурсами, включно з людськими ресурсами, для агітаційних цілей за рахунок більш можна було більш ефективно запобігати через удосконалений примус та притягнення до відповідальності правопорушників»⁹¹.

45. б. Існує ще одна категорія положень, які привертають увагу до певних типів ресурсів⁹².

46. Виборчий кодекс **Вірменії** охоплює зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів, починаючи з 2011 р., відповідно до рекомендацій ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської Комісії, які звернули увагу на те, що у правовій системі Вірменії спостерігалася хронічна проблема відділення державних ресурсів від ресурсів партій та/або кандидатів. У цьому сенсі стаття 22 встановлює:

1. Кандидати, які займають політичні, дискреційні, громадські посади, а також кандидати, які займають посади державних або муніципальних службовців, повинні проводити передвиборну агітацію з урахуванням таких обмежень:

(...)

(2) використання територій для агітаційних цілей, транспортних засобів і засобів зв'язку, посадових повноважень, має бути заборонене, за винятком заходів з безпеки, що застосовуються відносно високих посадових осіб, які підлягають державній охороні на підставі Закону Республіки Вірменія «Про забезпечення безпеки осіб, які підлягають особливій охороні держави».

Ці кандидати мають використовувати державну власність на підставах, рівних з тими, що передбачені для інших кандидатів.

(...)

⁸⁹ Парламентська Асамблея Ради Європи, Observation of the Parliamentary Elections in Albania (28 June 2009), Report, (Doc. 12007; 16 September 2009), para. 38-39. Див.: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=12831&lang=EN>.

⁹⁰ Парламентська Асамблея Ради Європи, Observation of the Parliamentary Elections in Albania (23 June 2013), Report (Doc. 13296; 3 September 2013), para. 22. Див.: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20055&lang=en>.

⁹¹ ОБСЄ/БДІПЛ, Republic of Albania, Parliamentary Elections, 23 June 2013 Election Observation Mission Final Report, part V, page 7; див. також: с.14 та: Recommendation no. 18. Див.: www.osce.org/odihr/elections/106963.

⁹² Ця група не лише розрізняє матеріальні та людські адміністративні ресурси, але й включає інші, специфічні для конкретної країни критерії.



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ
ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



47. Іншим прикладом цієї групи [законодавства країн. – Прим. ред.] в Європі⁹³ є Виборчий кодекс **Грузії**, стаття 48.1 якого допускає використання адміністративних ресурсів для агітаційних цілей. Це положення дозволяє використовувати державні будівлі, засоби зв'язку і транспортні засоби за умови надання рівного доступу усім суб'єктам виборчого процесу. Спільний висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо проекту Виборчого кодексу Грузії черговий раз ставить проблему постійного ризику зловживання адміністративними ресурсами. У висновку зазначено, що «на вигляд це положення відповідає принципу рівних можливостей. Однак на практиці така рівність може бути швидко підірвана, оскільки політичні партії при владі мають легший доступ до таких ресурсів (урядових приміщень, телефонів, комп'ютерів і транспортних засобів). Більше того, стаття 48.2 дозволяє державним службовцям використовувати службовий транспорт для агітаційних цілей у виборчих кампаніях, за умови компенсації витрат на пальне»⁹⁴.

48. У заключному звіті про парламентські вибори 1 жовтня 2012 р. ОБСЄ/БДІПЛ підкреслює можливість, надану законодавством, зловживати «окремими адміністративними ресурсами для агітаційних цілей, зокрема будівлями, що перебувають у державній власності, за умови надання рівного доступу для всіх суб'єктів виборчого процесу». Тим не менше звіт відзначає занепокоєність, висловлену у Спільному висновку, тому що: «на практиці, така рівність може бути підірвана, оскільки політичні партії при владі мають більш легкий доступ»⁹⁵. Звіт Парламентської Асамблеї підкреслює, що «агітація зосереджена головним чином на питаннях зловживання адміністративними ресурсами і посадовими перевагами правлячої партії, а також зловживання приватними фінансовими ресурсами лідерів опозиції», і відзначає, що «зловживання адміністративними ресурсами продовжує бути проблемою на цих виборах, у тому числі твердження про тиск на державних службовців та опозиційних активістів. Міжнародні спостерігачі зауважували, що відмінності між державою і правлячою партією часто розмиті. У цьому відношенні важливу функцію нагляду* відіграли місцеві громадські організації. У ряді випадків IATF** надала рекомендації як щодо як щодо підтверджених випадків, так і щодо безпідставних звинувачень у зловживанні адміністративними ресурсами»⁹⁶.

49. У **Казахстані** також існує положення щодо неправомірного використання публічної нерухомості (п. 63-64). Аналогічно, в **Молдові** (п. 65-66) і **Чорногорії** (п. 50-51) існують подібні правові положення, хоча заборони використання адміністративних ресурсів для виборчих цілей адресовані не державним службовцям, а кандидатам, імовірно в контексті повторного обрання.

50. У **Чорногорії** правові положення зосереджені спеціально на використанні матеріальних ресурсів; стаття 22 Закону про вибори Президента передбачає:

⁹³ На Американському континенті це Болівія, Сальвадор і Нікарагуа.

⁹⁴ CDL-AD(2011)043, пп. 11 і 60. Див.: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)043-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)043-e).

⁹⁵ ОБСЄ/БДІПЛ, Georgia, Parliamentary Elections, 1 October 2012, Election Observation Mission Final Report, page 6. Див.: www.osce.org/odihr/98399.

* В англійському оригіналі – «watchdog function» (букв. – «функція сторожового пса»). – Прим. ред.

** Inter Agency Taskforce for Free and Fair Elections – Міжвідомча робоча група з проведення вільних та чесних виборів. – Прим. перекл.

⁹⁶ Парламентська Асамблея Ради Європи, Observation of the parliamentary elections in Georgia (1 October 2012), Election observation report (Doc. 13068, 29 November 2012), para. 59 & 61.



Кандидат на пост Президента Чорногорії не може використовувати засоби, фінансові ресурси, транспортні засоби, технічні засоби та іншу державну власність для цілей виборчої кампанії.

51. Закон Чорногорії про вибори радників та представників у статті 50.2 стверджує, що «жодне майно (грошові кошти, технічне обладнання, інші засоби тощо) органів державної влади, державних підприємств, державних установ та фондів або Торгово-економічної палати Чорногорії не можуть використовуватися для цілей представлення виборчих списків».

52. На практиці, заключний звіт ОБСЄ/БДІПЛ про дострокові парламентські вибори 14 жовтня 2012 р. підкреслює, що «заяви про зловживання державними ресурсами і повідомлення про порушення заборони на рекрутування кадрів у публічному секторі під час виборчої кампанії розмили межу між державною діяльністю та агітацією правлячої коаліції»⁹⁷. У звіті Парламентської Асамблеї Ради Європи після дострокових парламентських виборів 14 жовтня 2012 р. повідомляється про зловживання адміністративними ресурсами і, зокрема, вчинення тиску і залякування державних службовців з метою їх голосування на користь правлячих політичних сил⁹⁸. Після президентських виборів 7 квітня 2013 р. заключний звіт ОБСЄ/БДІПЛ зазначив, що «твердження про зловживання державними ресурсами та недовіру до публічних інституцій та судової системи знизили довіру громадськості до виборчого процесу і мають бути розглянуті»⁹⁹. Звіт Парламентської Асамблеї підкреслює, що «спеціальний комітет був поінформований Обмеженою місією зі спостереження за виборами БДІПЛ та представниками громадських організацій та засобів масової інформації про сумнівні випадки підкупу виборців та зловживання адміністративними ресурсами з боку правлячої коаліції, оскільки лінія поділу між діяльністю держави та виборчим процесом була розмита. Близько 40 % робочих місць у Чорногорії прямо чи посередньо пов'язані з різними державними адміністративними органами». Звіт рекомендує, щоб зловживання адміністративними ресурсами «якомога раніше обов'язково були подолані владою Чорногорії»¹⁰⁰.

53. Стосовно зловживання людськими ресурсами більша частина регулювання спрямована на **державних службовців, які отримують переваги від свого службового становища**, і розвиває дуже детальні гіпотези щодо можливої протиправної поведінки.

54. Деякі європейські країни прийняли загальне обмежувальне положення, *inter alia*, **Вірменія, Азербайджані, Грузія Казахстан та Молдова**¹⁰¹.

55. У **Вірменії** (як зазначено у параграфі 46), стаття 22 встановлює:

⁹⁷ ОБСЄ/БДІПЛ, Montenegro, Early Parliamentary Elections, 14 October 2012, Limited Election Observation Mission Final Report, page 1. Доступно за посиланням: www.osce.org/odihr/97940.

⁹⁸ Парламентська Асамблея Ради Європи, Observation of the early parliamentary elections in Montenegro (14 October 2012), Election observation report (Doc. 13069, 29 November 2012), para. 5, 33, 42 & 45. Доступно за посиланням: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19196&lang=en>.

⁹⁹ ОБСЄ/БДІПЛ, Montenegro, Presidential Election, 7 April 2013, Limited Election Observation Mission Final Report, pages 1, 2, 11 & 12; and Recommendation 19. Доступно за посиланням: www.osce.org/odihr/elections/103093.

¹⁰⁰ Парламентська Асамблея Ради Європи, Observation of the presidential election in Montenegro (7 April 2013), Election observation report (Doc. 13217, 30 May 2013), para. 29, 32, 46, 49 & 52. Див.: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19735&lang=en>.

¹⁰¹ У контексті Америки у сферу загального обмежувального положення входять такі країни: Коста-Ріка, Сальвадор, Сполучені Штати та Венесуела.



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ
ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



1. Кандидати, які займають політичні, дискреційні, громадські посади, а також кандидати, які займають посади державних або муніципальних службовців, повинні проводити передвиборну агітацію з урахуванням таких обмежень:

(1) прями або непрями висловлювання, які закликають голосувати за чи проти кандидата, політичної партії, коаліції політичних партій, при здійсненні посадових повноважень, а також будь-яке зловживання службовим становищем задля отримання переваги на виборах, повинні бути заборонені. (...)

56. Більше того, представник Центральної виборчої комісії Вірменії під час Семінару у квітні 2013 р.¹⁰² також зазначив, що Виборчий кодекс забороняє використання для цілей агітації приміщень у будинках органів державної влади та органів місцевого самоврядування (окрім випадків, коли виборчі штаби займають площі, що не належить цим органам), або в будівлях, у яких працюють виборчі комісії¹⁰³. Виборчий кодекс також передбачає, що керівники громад мають визначати місця для розміщення агітаційних плакатів. Агітаційні плакати надаються безоплатно всім кандидатам для забезпечення рівних умов¹⁰⁴.

57. Спільний висновок щодо Виборчого кодексу Вірменії (від 26 травня 2011 р.) підкреслює, що «розмежування державних ресурсів від ресурсів партій та кандидатів відзначалася у кожному виборчому звіті ОБСЄ/БДІПЛ з 1996 року. Правляча партія чинить вплив на національний уряд, а також на адміністрації губернаторів і органи місцевого самоврядування у більшості регіонів. Під час національних виборів ресурси, що контролюються цими адміністраціями та органами, залучаються до виборчої діяльності на користь проурядових кандидатів. Це створює нерівність доступних ресурсів та додаткову проблему формування уявлення, що працівники зобов'язані працювати на кандидатів від уряду, брати участь у зустрічах на їх підтримку та голосувати за них під страхом звільнення. Ця практика не відповідає ані Кодексу належної практики у виборчих справах, де принцип рівних можливостей передбачає безсторонність державних органів,^[105] ані зобов'язанням у рамках ОБСЄ, які передбачають розмежування партії та держави і проведення виборчих процесів на основі рівного ставлення^[106] Зміни до статей 19 і 22, за умови належної та повної імплементації могли б зробити важливий внесок у вирішення проблем, виявлених на попередніх виборах»¹⁰⁷.

58. На практиці критичне ставлення залишається. Після останніх парламентських виборів 6 травня 2012 р. Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами підкреслює, що «певні порушення норм проведення агітації конкурентами на виборах, у тому числі використання адміністративних ресурсів та спроби обмежити свободу вибору громадян,

¹⁰² Четвертий семінар Східного партнерства щодо «використання адміністративних ресурсів під час виборчих кампаній», Тбілісі, Грузія, 17-18 квітня 2013 р. – Доповіді семінару (CDL-EL(2013)007). Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)007-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)007-bil).

¹⁰³ Стаття 20.9 Виборчого кодексу Вірменії від 26 травня 2011 р. Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2011\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)029-e).

¹⁰⁴ Стаття 21.2 Виборчого кодексу Вірменії від 26 травня 2011 р. Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2011\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)029-e).

¹⁰⁵ Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD(2002)023rev), I, 2.3, а. Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2002)023rev-e).

¹⁰⁶ Копенгагенський документ 1990 року ОБСЄ, п. 7.6. Див.: www.osce.org/odihr/elections/14304.

¹⁰⁷ CDL-AD(2011)032, пп. 50. Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)032-e).



створили нерівне “поле гри”¹⁰⁸. Після тих же виборів Парламентська Асамблея Ради Європи підкреслює, що «відбувалося зловживання адміністративними ресурсами, що прямо суперечить Виборчому кодексу. РПВ (Республіканська партія Вірменії, правляча партія) активно залучала до агітаційних заходів вчителів та школярів, зокрема під час занять. У одному випадку вчителі та представники місцевої влади навіть попросили батьків узяти участь у заході РПВ. Агітаційні матеріали та партійні прапори РПВ були присутні на низці шкільних будівель»¹⁰⁹. Заключний звіт ОБСЄ/БДІПЛ після президентських виборів 18 лютого 2013 р. зазначає, що «регулювання агітації не завжди належно тлумачилося або застосовувалося владою та конкурентами, особливо стосовно положень про фінансування виборчої діяльності. Це показало дозволеність зловживати адміністративними ресурсами і не забезпечило рівні умови, а також захист виборців від протиправного впливу. Крім того, Кримінальний кодекс не містить спеціальних положень щодо зловживання службовим становищем та державними ресурсами під час виборчих процесів. Ці фактори посприяли наданню неправомірної переваги особі, яка займала пост, під час передвиборної агітації»¹¹⁰. Парламентська Асамблея вказує у своєму звіті щодо тих самих виборів, що «регулювання агітації не забезпечили достатнього захисту від зловживання адміністративними ресурсами, ані від розмивання межі між державою та правлячою партією»¹¹¹.

59. Виборчий кодекс **Азербайджану** також забороняє зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів. Стаття 55 спрямована на «забезпечення рівного статусу кандидатів під час їх висування». Це положення підкреслює, що «всі кандидати повинні мати рівні права та обов'язки» (стаття 55.1). У статті 55.2 розкриває дії, які розглядаються Виборчим кодексом як зловживання службовим становищем. Більше того, стаття 55.3 підкреслює перелік осіб та інституцій, яким заборонена благодійна діяльність під час виборчих процесів. Відповідно до статті 115 Виборчого кодексу, особи, які зловживають своїм службовим становищем і адміністративними ресурсами з метою впливу на результати виборів, мають притягатися відповідно до кримінальної, цивільної або адміністративної відповідальності. Кримінальний кодекс Республіки Азербайджан також передбачає, що посадові особи, які порушують виборчі права шляхом зловживання своїм службовим становищем, підлягають відповідному покаранню у вигляді штрафу, позбавлення права займати посаду протягом певного періоду або ув'язнення.

60. На практиці Заключний звіт ОБСЄ/БДІПЛ про спостереження за парламентськими виборами 7 листопада 2010 р. підкреслює, *inter alia*, що «зловживання адміністративними ресурсами, як і втручання місцевих органів влади на користь кандидатів від правлячої партії, створює нерівне “поле гри” для кандидатів». У звіті уточнюється, що «про зловживання адміністративними ресурсами повідомлялося з 20 виборчих округів, де співробітники державних установ у свій робочий час залучалися до агітації за конкретного кандидата». Звіт ОБСЄ/БДІПЛ рекомендує, щоб «постійні проблеми щодо протиправного втручання місцевих

¹⁰⁸ ОБСЄ/БДІПЛ, Republic of Armenia, Parliamentary Elections, 6 May 2012, Election Observation Mission Final Report, page 1. Див.: www.osce.org/odihr/91643.

¹⁰⁹ Парламентська Асамблея Ради Європи, Observation of the Parliamentary Elections in Armenia (6 May 2012), Election observation report (Doc. 12937, 24 May 2012), para. 30. Див.: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=18720&lang=en>.

¹¹⁰ ОБСЄ/БДІПЛ, Republic of Armenia, Presidential Election, 18 February 2013, Election Observation Mission Final Report, page 5. Див.: www.osce.org/odihr/elections/101314.

¹¹¹ Парламентська Асамблея Ради Європи, Observation of the Presidential Election in Armenia (18 February 2013), Election Observation Report (Doc. 13172, 22 April 2013), para. 34. Див.: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19556&lang=en>.

органів виконавчої влади у виборчий процес, зокрема стосовно [...] зловживання адміністративними ресурсами на користь певних кандидатів, бути обов'язково вирішені, оскільки обов'язком держави є створення умов конкурентам на виборах змагатися на основі рівного ставлення...»¹¹². Звіт Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо тих самих виборів також підкреслює «заяви про зловживання адміністративними ресурсами»¹¹³. Після президентських виборів 9 жовтня 2013 р. Міжнародна місія зі спостереження за виборами заявила, що «агітація партії “Новий Азербайджан” на користь діючого Президента продемонструвала якісну організацію та забезпечення ресурсами, включно з мітингами і концертами. Хоча діючий Президент безпосередньо не брав участі в агітації, він подорожував країною в своєму офіційному статусі і часто з'являвся на масових заходах. Агітація інших кандидатів була більш скромною, включала невеликі мітинги, агітацію “від дверей до дверей” та через соціальні мережі в Інтернеті, а також кілька масштабних мітингів. Деякі кандидати взагалі не проводили мітинги і не розповсюджували плакати»¹¹⁴.

61. Стаття 49.1 Виборчого кодексу **Грузії** забороняє особам, які «обіймають посади в державних або місцевих органах влади», поєднувати участь у передвиборній агітації на підтримку (або проти) суб'єктів виборчого процесу з виконанням своїх посадових обов'язків. Це положення особливо застосовується, коли ці особи залучають своїх підлеглих до кампанії збирання підписів під час офіційних відряджень або проведення «передвиборної агітації». Спільний висновок критикує це положення, оскільки «особи, які обіймають посади в державних або місцевих органах влади, не перелічені у статті 49, і серед зацікавлених осіб існують різні тлумачення того, яких саме посадових осіб можна законно вважати особами, які “обіймають посади в державних або місцевих органах влади”». Висновок рекомендує конкретизувати перелік осіб, про яких ідеться в цьому положенні, і включити до нього губернаторів і мерів, які мають право агітувати. Згідно зі спільним висновком, «Кодекс надалі має заборонити таким особам прямо чи посередньо використовувати адміністративні ресурси і бути залученими до заходів передвиборної агітації на користь будь-якої партії/кандидата, щоб забезпечити рівні умови для всіх конкурентів»¹¹⁵. Навпаки, спільний висновок вітає положення, «яке передбачає, що державні та місцеві органи влади в період між днем оголошення виборів та днем визначення результатів голосування не мають права розпочинати будь-які спеціальні програми, крім тих, що передбачені їхніми річними бюджетами»¹¹⁶.

62. На практиці звіти місій зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ неодноразово встановлювали зловживання¹¹⁷ адміністративними ресурсами на виборах у Грузії як серйозну проблему. Ця проблема частково виникає у зв'язку з відсутністю ясності та конкретності в законодавстві, яке відтворюється і в проекті Кодексу. Положення проекту Кодексу розмивають межу між державою та політичними партіями і не відповідають зобов'язанням в рамках ОБСЄ.

¹¹² ОБСЄ/БДІПЛ, Republic of Azerbaijan, Parliamentary Elections, 7 November 2010, Election Observation Mission Final Report, pages 1, 11 & 24. Див.: www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/75073.

¹¹³ Парламентська Асамблея Ради Європи, Observation of the parliamentary elections in Azerbaijan (7 November 2010), Report (Doc. 12475, 24 January 2011), para. 30 & 49. Див.: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=13086&lang=en>.

¹¹⁴ Міжнародна місія зі спостереження за виборами, Republic of Azerbaijan, Presidential Election, 9 October 2013, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, page 7. Див.: www.osce.org/odihr/elections/106901.

¹¹⁵ CDL-AD(2011)043, параграфи 62. Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)043-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)043-e).

¹¹⁶ CDL-AD(2011)043, параграф 63.

¹¹⁷ В оригінальному тексті застосовується термін «використання». Доповідачі вжили термін «зловживання», щоб зберегти концептуальну цілісність звіту.



Венеціанська Комісія та ОБСЄ/БДІПЛ рекомендують переглянути положення щодо зловживання адміністративними ресурсами. Крім того, останній Оцінювальний звіт Групи держав проти корупції (GRECO) Ради Європи щодо прозорості фінансування партій у Грузії висловлює аналогічну стурбованість і «рекомендує вжити подальших заходів для запобігання зловживанню усіма типами адміністративних ресурсів під час виборчих процесів»¹¹⁸. Внаслідок цього було створено Міжвідомчу комісію (МВК), призначену для контролю зловживань адміністративними ресурсами під час виборчого процесу. МВК – це орган, що складається з вищих посадовців виконавчої влади, уповноважений розглядати скарги або заяви про порушення з боку державних службовців. Колишній голова Центральної виборчої комісії п. Зураб Харатішвілі підкреслив ефективність цього механізму. Він відіграє превентивну роль, стримуючи агітаційні правопорушення, і використовує 12 рекомендацій щодо заходів з усунення недоліків. Проте певні рекомендації викликали стурбованість у зв'язку з тим, що фактично МВК часом перевищувала свої повноваження і ставила під сумнів принцип поділу влади.

63. Конституційний закон **Казахстану** про вибори передбачає (стаття 27.5):

«Кандидатам, які є посадовими особами державних органів, заборонено користуватися перевагами свого службового становища. Під використанням переваг посадового або службового становища у цьому Конституційному законі розуміється:

1) залучення осіб, підпорядкованих певному кандидату або залежних від нього, до здійснення передвиборної агітації, за винятком випадків, коли зазначені вище особи проводять агітацію як довірені особи кандидата;

2) використання приміщень, займаних державними органами, з метою підтримки кандидата чи політичної партії, яка висунула партійний список, якщо іншим кандидатам, політичним партіям не гарантовано користування цими приміщеннями на таких же умовах».

64. На практиці, звіт ОБСЄ/БДІПЛ щодо дострокових парламентських виборів 15 січня 2012 р. не містить прямих згадок про адміністративні ресурси. Незважаючи на це, виборчий процес в цілому було оцінено як такий, що не відповідає «основоположним принципам демократичних виборів»¹¹⁹.

65. Виборчий кодекс **Молдови** у статті 47.6 встановлює, що «кандидати не можуть використовувати публічні кошти та майно (адміністративні ресурси) під час виборчих кампаній, а державні органи/установи та інші пов'язані з ними установи не можуть надсилати/надавати конкурентам на виборах публічне майно чи інші переваги інакше, аніж на основі договору з наданням рівних умов для всіх конкурентів на виборах». Спільний висновок 2010 р. підкреслює, що «цей новий пункт схвалюється і відповідає попереднім рекомендаціям»¹²⁰. Ризик зловживання адміністративними ресурсами вищий для кандидатів, які займають публічні

¹¹⁸ CDL-AD(2011)043, параграф. 61. Додаткове посилання: Група держав по боротьбі з корупцією (GRECO), Evaluation Report on Georgia on Transparency of party funding, Third Evaluation Round, Strasbourg, 27 May 2011, Adopted by GRECO at its 51st Plenary Meeting (Strasbourg, 23-27 May 2011; Greco Eval III Rep (2010) 12E), paragraph 69. Див.: www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%2912_Georgia_One_EN.pdf.

¹¹⁹ ОБСЄ/БДІПЛ, Republic of Kazakhstan, Early Parliamentary Elections, 15 January 2012, Election Observation Mission Final Report, page 1. Див.: www.osce.org/odihr/elections/89401.

¹²⁰ CDL-AD(2010)014, пп. 37. Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)014-e).

посади на момент реєстрації виборчого списку кандидатів. Тому Виборчий кодекс передбачає їх відсторонення від здійснення повноважень на весь період виборчого процесу¹²¹.

66. На практиці, після місцевих виборів 2011 р. (5 та 19 червня 2011 р.) звіт ОБСЄ/БДІПЛ відзначив надання виборцям незаконних виборчих подарунків під час передвиборної агітації¹²². Звіт також зазначає, що співрозмовники «скаржилися на зловживання адміністративними ресурсами на місцевому рівні, особливо з боку посадових осіб, які повторно балотувалися на виборах, хоча обсяг цих зловживань було важко визначити»¹²³. У своїй доповіді про спостереження за достроковими парламентськими виборами 2010 р. ПАРЕ стверджує, що «багато людей висловлювали стурбованість з приводу зловживання адміністративними ресурсами під час передвиборної агітації». Документ повідомляє про заяви про подарунки виборцям з іменами політичних лідерів, у тому числі продуктів харчування та іншої продукції¹²⁴.

67. с. У європейських країнах існують положення, які забороняють будь-які види втручання на користь кандидата, тобто заборони підтримки з боку державних посадових осіб або державних службовців¹²⁵.

68. У Португалії Закон про парламентські вибори забороняє зловживання публічними повноваженнями для агітаційних цілей (стаття 153). На практиці зловживання адміністративними ресурсами під час виборчого процесу не привернуло уваги Місії спостереження за виборами під час парламентських виборів 27 вересня 2009 р.¹²⁶

69. У Греції до Конституції включено таке положення:

«Стаття 29

3. Прояви підтримки будь-якої природи на користь або проти будь-якої політичної партії з боку суддів, військовослужбовців та службовців служб безпеки категорично заборонені. Прояви підтримки будь-якої природи на користь або проти будь-якої політичної партії з боку державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права, державних чи комунальних підприємств, підприємств, керівництво яких прямо чи опосередковано призначається державою адміністративним актом або в силу її повноважень акціонера, при здійсненні ними службових обов'язків категорично заборонені».

70. Закон про вибори Ірландії забороняє «уповноваженим з виборів діяти в якості представників кандидата або допомагати йому» (стаття 144):

¹²¹ Стаття 44.1 g) Виборчого кодексу Молдови. Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2008\)082-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2008)082-e).

¹²² Слід врахувати, що фінансування кампаній у Молдові в основному публічне.

¹²³ ОБСЄ/БДІПЛ, Republic of Moldova, Local Elections, 5 and 19 June 2011, Limited Election Observation Mission Final Report, pages 10-11. Див.: www.osce.org/odihr/elections/85409.

¹²⁴ Парламентська Асамблея Ради Європи. Observation of the Early Parliamentary Elections in Moldova (28 November 2010), Report (Doc. 12476, 24 January 2011), para. 40. Див.: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=13085&lang=en>.

¹²⁵ У Латинській Америці загальну заборону на здійснення діяльності на користь будь-якого конкретного кандидата можна знайти у законодавчих положеннях Болівії, Колумбії, Коста-Ріки, Гаїті, Гондурасу, Нікарагуа та Панами. Див. також прим. 31.

¹²⁶ ОБСЄ/БДІПЛ, Portugal, Parliamentary Elections, 27 September 2009, Election Assessment Mission Report. Див.: www.osce.org/odihr/elections/41003.



«Уповноважений з виборів, помічник, заступник, виконувач обов'язків уповноваженого з виборів або інша особа, найнята таким уповноваженим з будь-якою метою, пов'язаною з виборами до *Dáil* (*Dáil Éireann*, нижня палата парламенту Республіки Ірландія), якщо вона діє в якості представника будь-якого кандидата на цих виборах або активно залучена до підтримки кандидатури будь-якого кандидата чи просування інтересів будь-якої політичної партії на виборах, визнається винною у вчиненні злочину».

71. На практиці, у звіті Місії з оцінки потреб ОБСЄ/БДІПЛ після дострокових парламентських виборів 25 лютого 2011 р. підкреслює «існування високого рівня довіри усіх зацікавлених осіб до виборчого процесу і до виборчої адміністрації». Таким чином, жодних сумнівів щодо зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів не виникало¹²⁷.

72. Згідно з конституційним законом **Киргизької Республіки** про президентські і парламентські вибори, «члени виборчих комісій, спостерігачі, міжнародні спостерігачі, судді, представники релігійних організацій, благодійні організації, особи віком до 18 років, іноземні громадяни та організації, особи без громадянства не мають права проводити агітацію, видавати і поширювати будь-які агітаційні матеріали. Працівники державних органів та органів місцевого самоврядування можуть проводити агітацію та поширювати агітаційні матеріали, коли перебувають поза службою*» (стаття 22.15). Спільний висновок щодо виборчого закону підкреслює, що, забороняючи певним групам проводити агітацію, стаття 22.15 запроваджує «необґрунтовані обмеження для окремих громадян» і може розглядатися як «надмірно обмежувальна»¹²⁸.

73. На практиці, звіт ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за президентськими виборами 30 жовтня 2011 року підкреслюється, що «заяви про зловживання з боку владних інституцій у формі тиску та залякування з'явилися протягом усього передвиборного періоду, що підривало довіру до виборчого процесу». Доповідь також вказує, що «29 вересня парламент прийняв Постанову про “Заходи із забезпечення реалізації Закону про президентські і парламентські вибори”, посилюючи виборче законодавство і запроваджуючи суворі заходи у випадках зловживання такими ресурсами»¹²⁹.

74. В **Іспанії** Закон про режим загальних виборів включає різні положення щодо зловживання адміністративними ресурсами. Стаття 52 забороняє посадовим особам участь у передвиборній агітації; стаття 139 встановлює санкції за порушення, вчинені державними службовцями під час виборчих процесів; а стаття 140 встановлює санкції для державних службовців, які зловживають своїм службовим становищем для агітаційних цілей. На практиці,

¹²⁷ ОБСЄ/БДІПЛ, Ireland, Early Parliamentary Elections, 25 February 2011, Needs Assessment Mission Report, page 11. Див.: www.osce.org/odihr/elections/75725.

* Відповідно до редакції зазначеного конституційного закону від 23 квітня 2015 р., друге речення ч. 15 ст. 22 виключене, а «працівники державних органів та органів місцевого самоврядування» віднесені до категорії тих суб'єктів, яким взагалі (а не лише у робочий час) заборонена агітація. – Прим. ред.

¹²⁸ CDL-AD(2011)025, параграф 73. Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)025-e).

¹²⁹ ОБСЄ/БДІПЛ, The Kyrgyz Republic, Presidential Election, 30 October 2011 Election Observation Mission Final Report, pages 2 & 10. Див.: www.osce.org/odihr/elections/86926.



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ
ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



зловживання адміністративними ресурсами не привернуло уваги Місії ОБСЄ/БДІПЛ у її звіті зі спостереження за виборами 20 листопада 2011 р.¹³⁰.

75. Інші більш конкретні заборони включають використання персоналу та співробітників, як у Грузії (п. 61-62) і в Казахстані (п. 63-64)¹³¹.

76. Лише чотири з проаналізованих актів законодавства визначають тимчасові умови, в яких державні службовці не можуть проводити агітації на робочому місці або лише протягом робочого дня, а саме, закони Албанії (п. 43), Вірменії (п. 55), Киргизької Республіки (п. 72-73) та України (п. 41)^{132, 133}.

77. Стосовно агітації Виборчий кодекс «колишньої югославської Республіки Македонія» передбачає, що:

(1) Передвиборною агітацією вважаються: публічні зібрання та інші публічні заходи, проведені організаторами агітаційної кампанії, публічна демонстрація плакатів, відео-презентації в публічних місцях, виборчі презентації у засобах масової інформації та Інтернеті, поширення друкованих матеріалів та публічне представлення зареєстрованих кандидатів та їхніх програм офіційними виборчими органами.

(2) Передвиборна агітація розпочинається за 20 днів до дня виборів і протягом першого і другого туру виборів не може продовжуватися протягом 24 годин до дня виборів і в день виборів (стаття 69-а).

78. Спільний висновок щодо Виборчого кодексу підкреслює, що «це визначення можна розглядати як таке, що обмежує звичайну політичну діяльність, що здійснюється до початку офіційної агітаційної кампанії» і що «Кодекс має визначати, яка політична діяльність не допускається до початку періоду офіційної агітаційної кампанії»¹³⁴.

79. На практиці звіт ОБСЄ/БДІПЛ про спостереження за достроковими парламентськими виборами 5 червня 2011 р. зазначає, що «окремі аспекти [виборів] потребують уваги», включно із «заходами із забезпечення належного розмежування держави та партійних структур». Більше того, «Місія зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ отримала ряд заяв про те, що партійні активісти зверталися до державних службовців щодо обліку певної кількості виборців, які проголосують за правлячу партію. Згідно з цими заявами, працівників державних і публічних інституцій залякували і погрожували їм звільненням, якщо вони не виконають ці вимоги. В інших заявах вказувалося про погрози позбавити громадян їхніх пенсій чи соціальних послуг, якщо вони не підтримають певні партії чи кандидатів. Переважна більшість цих заяв стосувалася дій державних службовців та активістів основної правлячої партії. Будь-які партійно

¹³⁰ ОБСЄ/БДІПЛ, Spain, Early Parliamentary Elections, 20 November 2011, Election Assessment Mission Final Report. Див.: www.osce.org/odihr/elections/Spain/88222.

¹³¹ На Американському континенті положення такого типу можна знайти в Болівії, Колумбії та Сполучених Штатах.

¹³² На Американському континенті це стосується Чилі, Коста-Ріки, Гватемали, Гондурасу, Панами, Сполучених Штатів та Уругваю.

¹³³ У Мексиці існує судовий критерій (Верховний виборчий суд, 14/2012) стосовно цього питання: Закони про політичний прозелітизм. Одноосібне залучення державного службовця до таких дій у неробочі дні законом не обмежується.

¹³⁴ CDL-AD(2011)027, параграф 46. Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)027-e).



ангажовані дії державних службовців протягом робочого часу демонструють зловживання державними ресурсами на користь партій»¹³⁵.

80. Окрім статті 134 Конституції¹³⁶, спеціальним відповідним законодавчим актом **Мексика** є Федеральний кодекс про виборчі інституції та процедури. Стаття 134.8 Конституції стверджує, що депутати як на федеральному, так і на місцевому рівні влади, а також сенатори і парламентські групи не мають права використовувати для агітації державні об'єкти та обладнання. Каталог обмежень для посадових осіб широкий та охоплює комісії з прав людини, виборчі комісії, Національний інститут статистики, географії та інформатики і Банк Мексики. Цей каталог також охоплює інші організації або державні агенції, які підпорядковані будь-якому правовому регулюванню публічного статусу на всіх рівнях управління (федеральному, штату або місцевому). Це законодавство доповнюється статтею 212 Федерального кримінального кодексу, яка забороняє злочини, вчинені публічними посадовими особами¹³⁷. Ці норми передбачають зупинення здійснення посадових повноважень усіма публічними посадовими особами на період участі у виборчих змаганнях за посаду, відмінну від тієї, яку вони обіймають. Слід взяти до уваги, що негайне повторне обрання заборонене. Під час президентських виборів 2012 р. заявлялося, що партія кандидата, який переміг на виборах, роздавала банківські картки та дисконтні картки магазинів, щоб отримати підтримку для кандидата на пост президента. Однак наданих доказів було недостатньо, щоб підтвердити вплив на остаточні результати виборів.

81. **d. Інша категорія положень містить норми, спрямовані на захист свободи голосування від можливого впливу державних службовців через подарунки, пожертви чи обіцянки**¹³⁸.

82. Виборчий кодекс **Бельгії** встановлює санкції для осіб, які обіцяють робочі місця в державному або приватному секторах (стаття 182). Кодекс також забороняє обіцянки особам, пов'язані з їх голосуванням або утриманням від голосування (стаття 187).¹³⁹ На практиці, ОБСЄ/БДІПЛ підкреслює у своєму звіті про спостереження за федеральними виборами 10 червня 2007 р., що нормативна база «у певних аспектах вигідна для усталених партій, але це не завадило появі в останні десятиліття нових партій, що сприяло розвитку і так вже неоднорідного політичного ландшафту»¹⁴⁰.

83. Виборчий кодекс **Франції** забороняє будь-які подарунки, пожертви та обіцянки з метою впливу на голосування, а також забороняє приймати такі подарунки, пожертви чи

¹³⁵ ОБСЄ/БДІПЛ, "The former Yugoslav Republic of Macedonia", Early Parliamentary Elections, 5 June 2011, Election Observation Mission Final Report, pages 1, 6 & 11. Див.: www.osce.org/odihr/elections/83666.

¹³⁶ Стаття 134 Конституції передбачає прямий обов'язок державних службовців неупереджено використовувати адміністративні ресурси, уникаючи негативного впливу на рівність умов для політичних партій. Див.: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf.

¹³⁷ Більш вичерпну доповідь щодо використання публічних коштів на виборчі цілі та практику у цій сфері в Мексиці, у тому числі щодо витрат на виборчі кампанії, і практику Верховного суду з питань публічних ресурсів, див. доповідь п. Мануеля Гонсалеса Оропеси (CDL(2012)076): [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2012\)076-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)076-e).

¹³⁸ На Американському континенті це стосується Бразилії і Сальвадора. У Канаді кандидатам заборонено приймати подарунки або отримувати інші переваги під час виборчих процесів.

¹³⁹ Див.: www.droitbelge.be/codes.asp.

¹⁴⁰ ОБСЄ/БДІПЛ, Belgium, Federal Elections, 10 June 2007, Election Assessment Mission Report, page 1. Див.: www.osce.org/odihr/elections/belgium/28213.



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ
ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



обіцянки¹⁴¹. На практиці, зловживання адміністративними ресурсами у звіті не потрапило до уваги Місії спостереження ОБСЄ/БДІПЛ на парламентських виборах, проведених 10 та 17 червня 2012 р.¹⁴² Тим не менше Національна комісія Франції зі звітності щодо видатків на виборчі кампанії та політичного фінансування (CNCCFP)¹⁴³ у її щорічній доповіді про діяльність за 2011 р.¹⁴⁴ підкреслила, що Комісія прийняла 2 899 рішень про затвердження результатів поправок у фінансових звітах кандидатів (в цілому було ретельно вивчено 7 047 звітів). Звіти, затверджені після таких поправок, становлять трохи більше, ніж 40 % усіх звітів (удвічі більше, ніж на виборах 2008 р.), що засвідчує включення до звітності багатьма кандидатами витрат, які вони кваліфікують як виборчі витрати, однак Комісією не розглядаються як витрати на виборчі цілі. Фінансові звіти цих кандидатів були затверджені передусім після коригування таких витрат, як процентні ставки, витрати на обладнання, банкети, телефонію і зв'язок¹⁴⁵. Проте виконання цих норм не завжди легко забезпечити, як спостерігалося під час кампанії колишнього президента Франції Ніколя Саркозі у 2012 р. У цьому випадку Національна комісія Франції зі звітності щодо видатків на виборчі кампанії та політичного фінансування встановила, що п. Саркозі мав включити до своїх витрат на виборчу діяльність вартість публічних зустрічей, проведених ним у провінціях в рамках своїх повноважень президента, навіть якщо деякі з них були проведені до висування ним своєї кандидатури. У липні 2013 р. Конституційна рада Франції відхилила звіт президентської виборчої кампанії п. Саркозі 2012 р.¹⁴⁶ Внаслідок цього його партія (UMP) має відшкодувати державі 11 мільйонів євро. Цей випадок показує, що, незважаючи на наявність чудових інструментів для запобігання будь-яким зловживанням, досі складно встановити чітку відмінність між використанням адміністративних ресурсів для цілей виборчої діяльності кандидатів та використанням цих ресурсів посадовими особами при виконанні ними посадових повноважень.

84. Закон про вибори **Люксембургу** забороняє робити чи одержувати пожертви, подарунки або обіцянки у стосунках між виборчими конкурентами та виборцями (стаття 95). Закон також забороняє робити або одержувати пожертви, подарунки або обіцянки для цілей забезпечення голосування за певного кандидата або утримання від голосування (стаття 96).

¹⁴¹ (Лише французькою мовою) République française, Code électoral, Article L106 (modifié par Ordonnance n°2000-916 du 19 septembre 2000 - art. 1 (V) JORF 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002) : «Будь-яка особа, яка робить пожертву чи дарування у грошовій чи натуральній формі, у тому числі обіцяє дарування, послуги, робочі місця у державному чи приватному секторі, а також інші пільги з метою прямого чи опосередкованого впливу на голосування одного чи більшої кількості виборців, а також з метою переконати виборців утриматися від голосування, карається тюремним ув'язненням строком на 2 роки і штрафом у розмірі 15.000 євро. Таке ж покарання застосовується до тих, хто отирав або вимагав таких пожертв, подарунків чи обіцянок». Див.: <http://www.legifrance.gouv.fr>; а також: http://www.legifrance.gouv.fr/telecharger_pdf.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239.

¹⁴² ОБСЄ/БДІПЛ, Republic of France, Parliamentary Elections, 10 and 17 June 2012, Election Assessment Mission Final Report. Див.: www.osce.org/odihr/elections/93621.

¹⁴³ www.cnccfp.fr/presse/kit/cnccfp_en.pdf.

¹⁴⁴ www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp_activite_2011.pdf.

¹⁴⁵ Національна комісія Франції зі звітності щодо видатків на виборчі кампанії та політичного фінансування (CNCCFP), 2011 Activity Report, pages 54-55. Див.: www.cnccfp.fr.

¹⁴⁶ Французька Республіка, Конституційна Рада. Constitutional Council, Decision of the Constitutional Council following an appeal from Mr Nicolas Sarkozy against the decision of 19 December 2012 of the National Commission for Campaigns Accounts and Political Financing (Decision n° 2013-156 PDR of 4th July 2013). Див.: www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/case-law/decision/decision-n-2013-156-pdr-of-4th-july-2013.137967.html.



85. Закон про національні та муніципальні вибори **Монако** забороняє подарунки та обіцянки у виборчому контексті (стаття 69). Місія зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ не спостерігала випадків зловживання адміністративними ресурсами¹⁴⁷.

86. **е. Дві європейські країни передбачили положення, пов'язані з висвітленням у засобах масової інформації як можливого зловживання публічними коштами**¹⁴⁸.

87. Окрім **Грузії**,¹⁴⁹ Виборчий кодекс **Вірменії** також звертається до цього питання у статті 22:

1. Кандидати, які займають політичні, дискреційні, громадські посади, а також кандидати, які займають посади державних або муніципальних службовців, повинні проводити передвиборчу агітацію з урахуванням таких обмежень:

(...)

(3) забороняється висвітлення діяльності цих кандидатів у засобах масової інформації, окрім випадків, передбачених Конституцією, офіційних візитів і прийомів, а також їхньої діяльності під час стихійних лих.

2. У разі висвітлення іншої діяльності кандидата, зазначеного у цій статті, то засіб масової інформації, що здійснює наземне ефірне мовлення, має враховувати це при висвітленні діяльності інших кандидатів, щоб дотриматися недискримінаційного принципу рівності висвітлення, передбаченого статтею 19 цього Кодексу¹⁵⁰.

88. **ф. У низці держав відсутні прямо сформульовані положення щодо зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів, але присутні неявні норми, які можуть бути застосовані до цих питань.** Це буде розглядатися далі (п. 89-91, а також у розділі С).

89. Закон про вибори **Фінляндії** явно не охоплює зловживань адміністративними ресурсами під час виборчих процесів, але встановлює санкції за порушення посадових повноважень членами виборчих комісій:

Стаття 185 – *Кримінальна відповідальність посадових осіб виборчих комісій*

Якщо член окружного (district) виборчого комітету, центральної виборчого комітету муніципалітету, виборчого комітету або виборчої комісії, або ж виборчий помічник чи інша особа, яка діє в якості виборчої посадової особи, відповідно до цього Закону, нехтує своїми обов'язками, він чи вона підлягає такому ж покаранню, як за вчинення посадового злочину¹⁵¹.

¹⁴⁷ Парламентська Асамблея Ради Європи. Observation of the elections to the National Council of Monaco (10 February 2013), Election observation report, (Doc. 13137, 27 February 2013). Див.: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19506&lang=en>.

¹⁴⁸ На Американському континенті це стосується Болівії, Еквадору, Сальвадору, Гондурасу, Мексики, Парагваю та Перу.

¹⁴⁹ Див. параграф 60 цієї доповіді.

¹⁵⁰ Виборчий кодекс Вірменії, прийнятий 26 травня 2011 р. Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2011\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)029-e).

¹⁵¹ Див.: www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980714.pdf.

90. На практиці, ОБСЄ/БДІПЛ не надавало рекомендації застосовувати ці положення до діяльності, пов'язаної з виборами, на останніх президентських виборах (22 січня 2012 р.), оскільки «всі співрозмовники, з якими спілкувалися члени Місії з оцінки потреб (МОП) ОБСЄ/БДІПЛ, висловили високий рівень довіри щодо всіх аспектів виборчого процесу». Решта рекомендацій, наданих попередніми місіями, не стосувалися питань зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих кампаній¹⁵².

91. Нарешті, Акт 2000 р. про політичні партії, вибори та референдуми **Сполученого Королівства** регулює витрати, понесені для виборчих цілей. Окрім того, Акт 2006 р. про виборчу адміністрацію¹⁵³ містить норми щодо порушення посадових повноважень – як у **Фінляндії**, – що можуть включати проблеми, які тут розглядаються (стаття 63). На практиці, зловживання адміністративними ресурсами під час виборчої кампанії не потрапили у поле уваги Місії ОБСЄ/БДІПЛ спостереження за загальними виборами 6 травня 2010 р.¹⁵⁴

92. Додаткове питання полягає в тому, що лише **Грузія** і **Чорногорія** засновують свої правові положення на принципі захисту публічних ресурсів¹⁵⁵, тоді як більшість законів зосереджуються на принципі виборчої рівності.

С. СУДОВІ СТАНДАРТИ, ВСТАНОВЛЕНІ ПРАКТИКОЮ

93. Огляд чинного законодавства щодо зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів, з одного боку, і практики, яка спостерігалась під час виборів, з іншого боку, демонструють, що реалізація правових норм у цій галузі залишається складним завданням у багатьох країнах. Практика надто часто показує суперечність між інтересами посадових осіб та чесністю виборчого процесу.

94. Досі в доповіді розглядалися чинні положення щодо використання і зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів. Доповідь не адресована державам – членам Венеціанської Комісії, у виборчому законодавстві яких відсутні конкретні правові положення чи інші конкретні засоби проти зловживання адміністративними ресурсами у ході виборчих процесів¹⁵⁶.

95. Проте такі конкретні правові положення можуть бути розвинуті в інших законодавчих актах, таких як загальне кримінальне чи адміністративне законодавство, так і антикорупційне законодавство чи законодавство про державну службу. Ці положення можуть бути настільки ж ефективними, як і більш вузьке або спеціальне законодавство (як виборче законодавство), за умови належного його застосування до посадових осіб та державних службовців. Вони можуть бути більш ефективними в законодавстві загального характеру, оскільки можуть підкреслити серйозність таких зловживань.

¹⁵² ОБСЄ/БДІПЛ, Republic of Finland, Presidential Election, 22 January 2012, Needs Assessment Mission Report, page 2 and conclusions on page 8. Див. www.osce.org/odihr/elections/85410.

¹⁵³ Див.: www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/22/pdfs/ukpga_20060022_en.pdf.

¹⁵⁴ ОБСЄ/БДІПЛ, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, General Election, 6 May 2010, Final Report. Див. www.osce.org/odihr/elections/69072.

¹⁵⁵ Як у випадку Аргентини, Чилі, Еквадору, Гватемали, Мексики, Нікарагуа, Парагваю, Домініканської Республіки, Сполучених Штатів і Венесуели.

¹⁵⁶ Див. параграфи 87-91 цієї доповіді.



96. У країнах, де відсутні положення щодо зловживання адміністративним ресурсом під час виборчих процесів¹⁵⁷, **конституційні суди чи еквівалентні органи** тлумачили закон через сукупність рішень шляхом надання судового тлумачення конституційних принципів про рівність у виборчих процесах. Таке тлумачення передусім сприяє забезпеченню нейтральності державних органів у виборчих процесах.

97. У європейському контексті слід звернутися до низки рішень **Європейського Суду з прав людини і конституційних судів** або еквівалентних органів (у хронологічному порядку):

– **Практика Європейського Суду з прав людини:**

Сполучене Королівство, справа «Ахмед та інші проти Сполученого Королівства» (case of *Ahmed and others v. the United Kingdom*) про потребу нейтральності органів державної влади під час виборчих процесів у Сполученому Королівстві¹⁵⁸;

Російська Федерація, справа «Республіканська партія Росії проти Росії» про розпуск Республіканської партії Росії, що ілюструє зловживання адміністративними ресурсами¹⁵⁹;

Російська Федерація, справа «Комуністична партія Росії та інші проти Росії» щодо доступу до засобів масової інформації, рішення Європейського суду з прав людини від 19 червня 2012 р.¹⁶⁰;

– **Практика конституційних судів** (або еквівалентних органів):

Франція, про втручання муніципальних службовців у виборчу кампанію¹⁶¹;

Вірменія, про нейтральність, якої вимагається від вірменських державних службовців, які балотуються на виборах¹⁶²;

Ірландія, справа *McCrystal v. Minister for Children and Youth Affairs & others*, на ірландському референдумі, який посилається на принцип Британської виборчої комісії, згідно з яким усі демократичні процеси, як вибори чи референдуми, повинні бути засновані на довірі та участі і залишатися поза будь-яким протиправним впливом¹⁶³;

Україна, справа про вибори Президента України; Конституційний Суд підкреслює важливість захисту волі виборців щодо обрання кандидата на пост Президента. Законодавство забороняє органам виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також їх службовцям

¹⁵⁷ Австрія, Хорватія і Чеська Республіка (CDL-REF(2012)025rev). Див.: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2012\)025rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2012)025rev-e).

¹⁵⁸ Рішення ECH-1998-2-011. Див.: www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/full/eur/ech/eng/ech-1998-2-011 (Текст рішення доступний на офіційному сайті Європейського Суду з прав людини за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58222>. – Прим. ред.)

¹⁵⁹ Рішення див.: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-104495>

¹⁶⁰ Див.: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111522>.

¹⁶¹ Рішення FRA-2002-3-007. Див.: [www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/fra/fra-2002-3-007?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/fra/fra-2002-3-007?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0).

¹⁶² Рішення ARM-2012-2-002. Див.: [www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/arm/arm-2012-2-002?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$g=%5Bfield.GRP%3A%5Bborderedprox,0%3ACCCOEND%5D%5D%20\\$х=server\\$3.0#LPHit1](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/arm/arm-2012-2-002?f=templates$fn=document-frameset.htm$g=%5Bfield.GRP%3A%5Bborderedprox,0%3ACCCOEND%5D%5D%20$х=server$3.0#LPHit1).

¹⁶³ Рішення IRL-2012-3-005.

Див.: www.courts.ie/Judgments.nsf/09859e7a3f34669680256ef3004a27de/47c2796248c9a70280257ad1005980df?OpenDocument.



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ
ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



брати участь у передвиборній агітації, щоб уникнути тиску на виборців і забезпечити свободу волевиявлення¹⁶⁴.

98. У судовій практиці **Сполучених Штатів Америки** також мали місце відповідні прецеденти:

«**Народ проти Сперла**» (**People v. Sperl**)¹⁶⁵: у 1976 р. Маршал округу Лос-Анжелес надав у розпорядження кандидата, його штабу та сім'ї транспортний засіб. П. Сперла було засуджено до тюремного ув'язнення; виконання вироку було призупинено, і п. Сперлу було призначено випробувальний термін 4 роки, на певних умовах, одна з яких передбачала, що він відбудув перші 6 місяців покарання в окружній в'язниці і сплатив штраф у розмірі 500 доларів.

«**Народ проти Беттіна**»¹⁶⁶: у 1974 р. п. Беттін був керівником Першого району округу Оранж, який вирішив добиватися висування від Демократичної партії на пост віце-губернатора Каліфорнії. Протягом 5 місяців перед [партійними. – Прим. перекл.] праймеріз він використовував свій офіс, обладнання та персонал для підтримки своєї кандидатури. П. Беттіна було засуджено на 3 роки умовно, за умови, якщо протягом 6 місяців він працюватиме в окружній в'язниці та сплатить штраф у розмірі 3 500 доларів.

«**Стенсон проти Мотта**»¹⁶⁷: у червні 1974 р. в Каліфорнії виборці схвалили випуск облігацій на суму 250 млн. дол. для майбутнього придбання паркової землі і рекреаційних та історичних об'єктів органами штату та муніципальними органами. За день до виборів позивач Сем Стенсон подав позов платника податків, згідно з яким відповідач Вільям Пенн Мотт-молодший, директор Каліфорнійського департаменту парків та відпочинку (надалі – департамент), уповноважив департамент витратити понад 5 000 дол. публічних коштів для сприяння випуску облігацій. Стверджуючи про незаконність такого використання публічних коштів, позивач вимагав винести рішення, яке зобов'язало б п. Мотта особисто повернути кошти до скарбниці штату та зробити інші відповідні компенсації. Верховний суд одноголосно визнав, що директор департаменту діяв протиправно, і постановив, що «...Вибіркове використання публічних коштів у виборчих процесах, звичайно, піднімає проблему загрози такого неправомірного спотворення демократичного виборчого процесу».

99. У контексті Латинської Америки також існує декілька прикладів, які включають рішення **Верховного суду Колумбії** (які встановили обмеження для державних службовців для запобігання впливу на виборчі кампанії)¹⁶⁸, а також **Національного виборчого журі Перу**

¹⁶⁴ Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2005 від 24 березня 2005 р. Див. (українською мовою): www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8847.

¹⁶⁵ People v. Sperl. 54 Cal. App. 3d 640. Crim. No. 26259. Court of Appeals of California, Second Appellate District, Division Five. January 21, 1976. Див.: <http://law.justia.com/cases/california/calapp3d/54/640.html>.

¹⁶⁶ People v. Battin (1978) 77 Cal. App. 3d 635. Crim. No. 9051. Fourth Dist., Div. Two. Jan. 18, 1978. Див.: <http://law.justia.com/cases/california/calapp3d/77/635.html>.

¹⁶⁷ Stanson v. Mott, 17 Cal.3d 206. L.A. No. 30567. Supreme Court of California. June 22, 1976. Див.: <http://scocal.stanford.edu/opinion/stanson-v-mott-27987>.

¹⁶⁸ Sentencia de la Corte Constitucional, Decision C1153-2005. Article 38. Див.: www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18212.



(шляхом встановлення обмежень на участь державних установ з моменту призначення виборів)¹⁶⁹.

IV. ПРАВОМІРНЕ ВИКОРИСТАННЯ АБО ЗЛОВЖИВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ РЕСУРСАМИ ПІД ЧАС ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСІВ: ЕЛЕМЕНТИ ДЛЯ АНАЛІЗУ

А. ОЦІНКА СИТУАЦІЙ ВИКОРИСТАННЯ АБО ЗЛОВЖИВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ РЕСУРСАМИ ПІД ЧАС ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСІВ

100. Згідно з законами та практикою, розглянутими в частині III доповіді, виглядає правомірним прийняти закони щодо використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів, а також положення, які забороняють зловживання такими ресурсами. Необхідно також забезпечити неперервність у реалізації стратегій та політичних платформ, встановлених до початку виборчого процесу.

101. Наприклад, Федеральний виборчий суд Мексики вважає, що залучення державних службовців у їхні неробочі дні до проведення заходів політичної агітації на підтримку конкретної партії, кандидата на праймеріз або на виборах саме по собі не означає зловживання державними коштами¹⁷⁰.

102. Таким чином, щоб встановити чітку межу між використанням та зловживанням адміністративними ресурсами під час виборчих процесів, основним критерієм є часові рамки встановлення цієї стратегії. Правомірним є використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів виборними особами та державними службовцями високого рангу, якщо політична платформа (а саме, події, які впроваджують цю платформу, наприклад, урочисті відкриття громадських будівель, запуск нових програм громадського будівництва, підвищення зарплат чи пенсій у публічному секторі тощо) відбувається згідно з затвердженим довгостроковим планом, тобто планом, затвердженим на початку дії законодавчого органу (або мандата) або, щонайпізніше, на початку бюджетного року. Більше того, не передбачається, що результат такої політики виявить себе під час виборчих процесів. Наприклад, кількість урочистих відкриттів громадських будівель має залишатися на тому ж рівні під час виборчих процесів порівняно з іншими позавиборчими періодами. Виборчий процес не є доречним періодом для започаткування нових програм та заходів з бюджетним фінансуванням, які не були заплановані до початку кампанії. Тому такі програми та заходи можна легко кваліфікувати як зловживання нематеріальними адміністративними ресурсами.

¹⁶⁹ Jurado Nacional de Elecciones, Decision 136-2010-JNE. Див.: <http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Constitucin%20y%20Leyes1/Reglamento%20de%20progranda%20electoral.pdf>.

¹⁷⁰ Рішення 14/2012, під заголовком «Виборчі акти». Сама лише присутність публічних посадових осіб у неробочі дні на подібних заходах не забороняється законом", на основі скарг SUP-RAP-14/2009 і сукупно SUP-RAP-258/2009 і SUP-RAP-75/2010. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral* Мехіко, № 10, 2012, стор. 11-12. Більш детальну інформацію можна знайти у доповіді п. Гонсалеса Орпеси (CDL(2012)076). Див.: www.seatlax.gob.mx/JURIS/14_2012.htm; <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00014-2009.htm>; www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0258-2009.pdf; а також: www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0075-2010.pdf.



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



103. Межа між використанням та зловживанням адміністративними ресурсами під час виборчих процесів, особливо якщо закон мовчить, стосується також людських ресурсів, прямо чи посередньо залучених до виборів, оскільки їх використання може спричинити порушення зобов'язання чесності, у дусі якого має відбуватися будь-який виборчий процес. Такими ресурсами є, зокрема, державні службовці на вищих посадах. Такі службовці або призначаються політичним способом політичною владою (виборні особи або уряд) або обіймають свої посади через кар'єрне зростання на державній службі, тобто походять з неполітичної гілки публічної адміністрації. Незалежно від початкового призначення (чи просування і посади), ці державні службовці повинні ефективно, чесно і компетентно брати участь у реалізації політики, керуючись своїми знаннями та раціональним розсудом.

104. Також необхідно розрізнити, чи призначення цих державних службовців є політичним, чи ні. Тоді слід оцінити, чи здійснюють вони свої повноваження згідно з законом та неупереджено (тобто в інтересах громадськості), чи виконують їх згідно з законом, проте зберігаючи лояльність та відданість стосовно публічного політичного органу, яким вони були призначені. Публічні посадові особи не повинні здійснювати свої повноваження виключно в політичних інтересах правлячої партії (партій). Більше того, публічні посадові особи не повинні зазнавати тиску та впливу у професійному контексті. Щоб провести межу між обома категоріями, самого застосування законодавства недостатньо. Необхідно також, щоб ці державні службовці прагнули розвивати та підтримувати у своїй діяльності високі етичні стандарти. Отже, це питання не лише культури політичних гравців, але також професійних стандартів поведінки державних службовців або професійної культури публічної адміністрації. Слід сформулювати кодекси належної практики та етичних стандартів, зокрема стосовно виборчого адміністрування та виборчих спорів, та розмістити їх на ресурсах, легко доступних для державних службовців.

В. УРЯД ПРОТИ ПРАВЛЯЧОЇ ПАРТІЇ, БІЛЬШОСТІ ТА ОПОЗИЦІЙНИХ ПАРТІЙ, ПРЕДСТАВЛЕНИХ ЧИ НЕ ПРЕДСТАВЛЕНИХ У ПАРЛАМЕНТІ

105. Правомірну діяльність уряду слід відмежовувати від діяльності правлячої партії, особливо під час виборчих процесів. Мають бути визначені правові та етичні зобов'язання, щоб відмежувати звичайну урядову діяльність від діяльності правлячої партії під час виборчих процесів. Для визначення цього балансу у виборчих процесах діяльність уряду має порівнюватися з роллю опозиції в демократичному парламенті.

106. Саме тому надзвичайно важливо провести межу між внутрішньою діяльністю правлячої партії (або коаліції) та підготовкою до політики реформ у різних суспільних сферах, а також розробкою програм реформ і проведенням діяльності відповідно до цих програм, за які відповідальний уряд. Що стосується останнього, як виборні особи, так і державні службовці виконують власні завдання та зобов'язання і повинні співпрацювати відповідно до певних правових та етичних принципів (як було запропоновано вище у розділі А).

107. Законність поточної діяльності уряду може, наприклад, підлягати критиці або просто розглядатися як зловживання у разі організації спеціальних обмежених кампаній соціальної підтримки, безпосередньо пов'язаних з виборчим процесом, наприклад, за рахунок грошових пожертв на користь певних конкретних груп виборців.



108. Питання про зловживання адміністративними ресурсами також потребує аналізу з точки зору конституційного зобов'язання держави захищати свободу виборців формувати власну думку і, отже, захищати і сприяти рівності та неупередженості стосовно нових політичних партій, які ще не здобули представництва в парламенті, і до вже існуючих політичних партій. Це особливо важливо в контексті виборчих процесів. Це може також впливати на те, як законодавство регулює прозорість приватного фінансування політичних партій та окремих інтересів поза правовою структурою систем, що регулюють публічне фінансування політичних партій. Реалізація спеціального регулювання має бути заснована на тому факті, що чесність виборів є цінністю, яку необхідно захищати. Це регулювання повинно поєднувати такі характеристики: уникати всього, що може знизити їх ефективність, особливо заходів на державному рівні; підкреслювати роль засобів масової інформації; а також включати положення, що запобігають надмірному приватному фінансуванню, зокрема фінансуванню з боку організованої злочинності.

109. Важливо також поважати роль опозиції в демократичному парламенті¹⁷¹. Опозиційні партії очевидно не мають таких же можливостей користуватися компетентними послугами з боку неполітичної гілки виконавчої влади, як правлячі партії, у тому числі місцевих та регіональних органів влади. Опозиція може зазнавати дискримінації, *inter alia*, щодо використання приміщень, персоналу та засобів зв'язку. Проте можна запровадити певні зрівноважувальні структури в рамках конституційної системи. Опозиційним партіям у парламенті можуть надаватися рівноцінні ресурси за рахунок їх участі у комітетах і доступу до ресурсів розслідування, що їх парламент робить доступними для окремих членів парламенту або політичних партій, представлених у парламенті. Регламенти парламентів мають забезпечувати такі гарантії, як і рівний доступ до власних засобів парламентів, а також місцевих та регіональних органів влади.

110. Метою законів, що запроваджують заходи з боротьби зі зловживанням адміністративними ресурсами, в принципі, є забезпечення вільного та рівного права голосу. Однак існує ризик надто суворих положень, які можуть входити в суперечність з іншими принципами або виявитися незастосовними чи контрпродуктивними на практиці, або ж взагалі не давати окремим особам змоги змагатися за публічну посаду. Тому виборчі закони та інші пов'язані з виборами нормативні тексти повинні прагнути досягнення балансу. Такого балансу можна досягти шляхом надання особам, які обіймають політичні посади, достатніх гарантій захисту від ризику переслідувань у разі поразки на виборах. Такі закони мають також забезпечити неперервність та ефективності поточної політики навіть під час виборчих періодів, надаючи опозиційним партіям, навіть тим, що не представлені в парламенті, достатніх ресурсів для проведення своїх виборчих кампаній.

111. Доповідь, базуючись на порівняльному аналізі законодавства і практики, наведених вище, пропонує попередні рекомендації у частині V, перш ніж формулювати керівні принципи у частині VI.

¹⁷¹ Report on the role of the opposition in a democratic parliament (CDL-AD(2010)025), див., зокрема, с. 116 – 124; [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)025-e).

V. ЩОДО РЕКОМЕНДАЦІЙ

A. САМОРЕГУЛЮВАННЯ – ПЕРШИЙ КРОК

112. Використання стандартів етичної поведінки може розглядатися як перший важливий крок у боротьбі зі зловживанням політичною владою. У цьому відношенні політичні партії можуть неформально домовлятися (тобто діючи не на підставі правових норм) про хартії етичної поведінки або угоди щодо виборчих процесів, у тому числі пов'язані зі зловживанням адміністративними ресурсами. Відповідно до засад прозорості, такі угоди повинні бути обговореними публічно, щоб громадяни також могли обговорювати відповідні позиції, і містити можливі узгоджені санкції у разі порушення взятих зобов'язань. Якщо такі угоди не дотримуються або якщо на практиці спостерігаються порушення, про це необхідно повідомляти, у тому числі через засоби масової інформації. Подібні моделі саморегулювання широко застосовуються у скандинавських країнах. Їх можна визначити як такі, що лежать в межах концепції консенсусного підходу. Партії можуть самоорганізовуватися цілком вільно¹⁷².

113. Альтернативна, хоч і менш розвинута модель, – це стратегія, в якій важливу роль у регулюванні політичних партій відіграє законодавство.

B. ЗАКОНОДАВСТВО, ЩО КАРАЄ ХАБАРНИЦТВО ТА КОРУПЦІЮ

114. У своєму найгіршому вигляді зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів (коли здійснюється обмін послуг на переваги) є злочином і серйозним виявом корупції в країні. У більшості країн діє достатнє кримінальне законодавство проти зловживання адміністративним ресурсом, сприяючи запобіганню таких проблем, як розтрата або зловживання довірою. Ці кримінальні закони можуть або повинні бути спрямовані проти найбільш серйозних форм зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів. Велика проблема забезпечення ефективного застосування цих законів у цілому зберігається. Вартість їх примусового застосування та переважання поведінки, явно не етичної, але зовні законної, є додатковими викликами в цьому відношенні.

115. Добросовісність усіх відповідних гравців, *inter alia* поліції, прокуратури, судів, суддів, а також аудиторів, очевидно має життєве значення для вирішення проблеми зловживання адміністративними ресурсами. Засоби масової інформації відповідно до принципу свободи інформації, також можуть відігравати важливу роль у протистоянні таким зловживанням та підтримувати ефективне здійснення правосуддя у цій сфері. Плідним виглядає формування бачення зловживань під час виборчих процесів як корупції взагалі.

C. ІНШІ ЗАКОНОДАВЧІ ЗАХОДИ

116. Основним інструментом проти зловживання є закон і його застосування. Сюди належить не лише кримінальний закон, але й також законодавство в цілому, як у багатьох європейських країнах. Для повного розуміння значення цих положень виглядає необхідним бути інформованими про загальний контекст щодо того, де саме ці положення включені у законодавство в цілому. Інакше неможливо належним чином оцінити дію цих положень. Це питання потребує врахування декількох галузей права.

¹⁷² Див. параграф 104 доповіді.



117. Насамперед важливо підкреслити відповідні конституційні положення, щоб визначити, яким чином у конституції розглядаються принципи поділу влади, верховенства права, контроль над урядом з боку парламенту і парламентських комітетів, конституційний суд (або еквівалентний орган), виборчі суди чи комісії, Уповноважений з прав людини і Генеральний аудитор (контрольно-ревізійний орган). Такі органи та установи мають здійснювати свої повноваження згідно з принципом рівності усіх громадян перед законом. Далі, у своїх рішеннях та діях вони мають забезпечувати об'єктивність та безсторонність. Ясно, що ці принципи повинні застосовуватися до виборчих процесів у цілому, а також до нагляду за такими процесами. Дійсно, вимога рівного доступу політичних партій до публічних ресурсів та до засобів масової інформації повинна переважати. Більше того, держава повинна зберігати нейтральність під час всього виборчого процесу¹⁷³.

118. Зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів, які походять з типових загальних злочинів або можуть розглядатися як такі злочини, краще залишати віднесеними до предмета загального кримінального кодексу, а не регулюватися спеціальними виборчими законами. Різні види несанкціонованих дій перед виборами (неправомірна винагорода за голосування тощо) мають розглядатися як серйозні загальні злочини, як і хабарництво та корупція, серйозні службові правопорушення або протиправні дії з боку публічних посадових осіб, а також економічні злочини, такі як розтрата адміністративних ресурсів і зловживання довірою. Політичні партії, кандидати, засоби масової інформації та публічні посадові особи, які вчинили зловживання адміністративними ресурсами, підлягають санкціям. Забезпечення реалізації стандартів на різних рівнях державного управління в межах федеральних систем також має бути важливим аспектом, який має бути врегульований законодавством.

119. У публічному праві може бути важливо прийняти положення, які встановлюватимуть чіткі відмінності між політично активними посадовими особами та державними службовцями, і визначити, як повинні розподілятися між ними завдання та обов'язки. Більше того, необхідні ретельно розроблені, деталізовані й прозорі положення щодо державного бюджету, його розподілу і належного використання. Інакше внутрішній та зовнішній аудиторський контроль не буде ефективним контрзаходом проти зловживань. Важливо також прийняти рішення щодо детальних положень щодо окремих бюджетних питань, таких як використання офіційних приміщень, засобів зв'язку, транспортних засобів та інших технічних ресурсів, доповнених прийняттям принципів етики та належної практики в цій сфері.

120. Публічні офіційні особи, які порушують правила, що регулюють умови державної служби, підлягають покаранню за злочини або за невиконання своїх повноважень у вигляді дисциплінарних санкцій (у тому числі звільнення з посади). Для політичних посад (міністри, політичний штат урядових установ, штат парламентських фракцій тощо) прийнятні різні положення¹⁷⁴. У цій сфері існує також потреба незалежної оцінки та остаточно – судових рішень.

¹⁷³ У Латинській Америці прикладами країн зі спеціальними конституційними положеннями проти зловживання адміністративними ресурсами для політичних цілей є Болівія, Сальвадор, Мексика та Уругвай. Наприклад, у Мексиці Федеральний виборчий суд є вищим органом, який застосовує конституційні принципи у виборчих справах.

¹⁷⁴ Див., наприклад: Венеціанська Комісія, Opinion on the draft Law on conflict of interest in Moldova (CDL-AD(2007)044); [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)044-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)044-e).



Крім звинувачень у вчиненні злочину та міркувань, висловлених у цій доповіді, застосування адміністративних санкцій виглядає доречним рішенням порівняно з політичним імпічментом у разі зловживання адміністративним ресурсом публічними посадовими особами.

D. ПРАВИЛЬНА ТА ЕФЕКТИВНА РЕАЛІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА

121. Для ефективного застосування законодавства необхідне взаєморозуміння та відчуття відповідальності усіма зацікавленими політичними гравцями. Існує необхідність спільного розуміння та консенсусу стосовно важливості конституційних цінностей. Наприклад, необхідно дотримуватися спільного бачення ролі опозиції у суспільстві та чіткого посилання на належну практику.

122. Якщо такий консенсус існує, відкриваються можливості для здійснення більш ефективного парламентського контролю в парламентських постійних комітетах, відповідальних за конституційні та суміжні питання, наприклад, виборчі питання. Подібно у державах з президентською формою правління опозиція знаходить більше стимулів для участі через інституційні канали, у яких панує визначеність щодо тлумачення та застосування законів.

123. Незалежна національна рахункова палата, підзвітна парламенту, також може відігравати важливу роль, здійснюючи нагляд за видатками та фінансовим менеджментом уряду. Вона також може проводити розслідування та вживати заходів проти фінансових зловживань в уряді.

124. Нарешті, вирішальне значення, звичайно, має те, щоб конституційні суди або еквівалентні органи, виборчі суди чи органи, прокуратура і суди загальної юрисдикції несли повну відповідальність за здійснення юрисдикції у справах про зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів.

125. Важливо також, щоб зазначені функції здійснювалися прозоро та з дотриманням принципу свободи інформації.

E. ВИМОГА ПРОЗОРІСТІ ТА СВОБОДИ ІНФОРМАЦІЇ

126. Основоположні принципи прозорості (у виборчих процесах) та свободи інформації є *sine qua non** передумовами для запобігання зловживання адміністративними ресурсами. Система законодавства та її застосування через різні інституції також має підлягати публічній звітності та обговоренню. Істотно, щоб будь-які недоліки та помилки можна було відкрито обговорювати в засобах масової інформації та з громадськістю. Поведінка міністрів, виборних осіб, державних службовців та публічних посадових осіб у цілому, а також суддів та аудиторів, таким чином, підлягає контролю громадськості з можливими подальшими наслідками у вигляді розслідувань, а також політичних, цивільних або кримінальних дій проти порушників. Крім цих зобов'язань, у випадку, якщо втручання держави у вибори настільки сильне, що ставить під загрозу чесність змагання між різними політичними конкурентами і свободу громадян, найвищою санкцією є скасування виборів настільки, наскільки цей крайній захід передбачається власними правовими традиціями та особливостями виборчого законодавства.

* Невід'ємний, обов'язковий, вкрай необхідний (лат. – прим. ред.).



F. ПУБЛІЧНІ ГРАНТИ ПОЛІТИЧНИМ ПАРТІЯМ¹⁷⁵

127. Повторюваною проблемою є ризик невідповідності можливостей, тобто нерівності між правлячою партією (партіями) та опозиційною партією (партіями). Протидіяти такій нерівності певною мірою може система публічного фінансування діяльності партій. Ця система повинна бути встановлена відповідно до детально розробленого законодавства про публічні гранти політичним партіям на основі принципу рівності. Крім того, доповідь наголошує на необхідності забезпечувати належні умови для партій, не представлених у парламенті (див. параграф 13). У цій доповіді наведено низку прикладів публічних грантів політичним партіям. Проте ця тема тут не розглядається у всіх деталях¹⁷⁶.

128. У контексті системи фінансових грантів політичним партіям можна передбачити встановлення певної фінансової компенсації з тим, щоб опозиційні партії могли отримувати додатковий внесок відповідно до законодавства порівняно з правлячими партіями. Це покликане до певної міри компенсувати їм ту перевагу в ресурсах правлячої партії (партій), яка отримується за рахунок доступу до людських ресурсів уряду, а також місцевих та регіональних адміністрацій.

129. У цьому контексті іншим важливим елементом може також бути створення публічної системи фінансування. Така система може дозволити друк бюлетенів для голосування і надання фінансової підтримки, наприклад, у формі безоплатних або частково фінансованих матеріальних засобів та офісних послуг.

130. Законодавство також може передбачати для членів парламенту та міністрів право на безоплатні внутрішні поїздки за публічний кошт, навіть під час виборчих процесів.

131. Нарешті, система публічних грантів для політичних партій може стати добрим вихідним пунктом для певного громадського нагляду та аудиту економічного стану партій. Тут існує можливість запровадження різних механізмів захисту від зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів. Така система грантів, заснована на принципі рівності та остаточно контрольована судами або спеціальними органами, може досягати законних цілей у рамках демократичного суспільства, як у Мексиці, де правила вичерпні, а судовий контроль гарантований на кожному етапі публічного фінансування.

132. Доповідь пропонує керівні принципи, засновані на аналізі явища зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів та спрямовані на вдосконалення правової бази і відповідної практики держав-членів у цій сфері.

VI. КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ

I. Принципи

1. Принципи **прозорості** та **свободи інформації** є *sine qua non* передумовами для запобігання зловживання адміністративними ресурсами.

¹⁷⁵ Див.: Керівні принципи Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо регулювання політичних партій, п. 176-192.

¹⁷⁶ Розділи III і IV цієї доповіді.



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ



2. Принцип **рівності можливостей** – також ключовий принцип забезпечення чесних виборчих процесів. Він передбачає дві передумови:

– по-перше, органи державної влади, включно з публічними і напівпублічними органами, мають прийняти нейтральну та етичну позицію, зокрема стосовно передвиборного періоду, включно з процесом реєстрації кандидатів, висвітлення у засобах масової інформації, зокрема в засобах публічної власності, а також фінансування політичних партій та виборчих кампаній, зокрема публічного фінансування;

– по-друге, посадові особи мають гарантувати відсутність дискримінації стосовно своїх суперників, забезпечуючи рівний доступ до адміністративних ресурсів.

3. Принцип **нейтральності** має поширюватися на державних службовців під час здійснення ними своїх посадових повноважень, а також на публічні та напівпублічні органи.

II. Нормативно-правова основа застосування принципів

1. **Виборчий та кримінальний закон, а також законодавство щодо фінансування політичних партій та виборчих кампаній** є основними актами, які мають передбачати заходи щодо боротьби зі зловживанням адміністративними ресурсами під час виборчих процесів.

2. Такі заходи мають бути **пропорційними, чіткими і передбачуваними** для всіх конкурентів.

3. З цією метою ці положення мають **розмежовувати діяльність**, властиву державі, та діяльність політичних партій і кандидатів, передусім посадових осіб.

III. Заходи щодо застосування принципів чесності і положення, спрямовані на боротьбу зі зловживанням адміністративними ресурсами¹⁷⁷

1. **Хартії етики або угоди** можуть бути достатніми кроками у боротьбі зі зловживанням адміністративними ресурсами під час виборчих процесів. У цьому сенсі політичні партії домовляються про укладення таких хартій або угод. Вирішальне значення для підвищення ефективності таких документів є їх публічність та широке розповсюдження.

2. Під час виборчих процесів особи, які займають публічні посади і балотуються на виборах, не повинні використовувати свої посадові можливості під час агітації або у діяльності як кандидати.

3. **Незалежна національна рахункова палата**, підзвітна парламенту, відіграє важливу роль, здійснюючи нагляд за використанням адміністративних ресурсів, у тому числі публічного фінансування політичних партій та виборчих кампаній. **Незалежний орган**, утворений відповідно до закону, може бути уповноваженим вирішувати будь-які питання, пов'язані зі зловживанням адміністративними ресурсами, у тому числі ресурсами нефінансового характеру,

¹⁷⁷ Окрім принципів та нормативно-правової бази, ключовим фактором ефективної реалізації заходів з боротьби зі зловживанням адміністративним ресурсом залишається політична воля.



Розгляд судами виборчих спорів



за умови належного забезпечення цього органу ресурсами та належним регулюванням для здійснення цього завдання.

4. Компетентні органи, уповноважені займатися зловживаннями адміністративними ресурсами, повинні використовувати превентивні заходи, щоб зупинити протиправну діяльність якнайскоріше перед виборами.

5. Політичні партії, кандидати, публічні засоби масової інформації та публічні посадові особи, які зловживають адміністративними ресурсами, повинні зазнавати **санкцій**.

6. У цьому відношенні **незалежний судовий орган** є *sine qua non* умовою для застосування санкцій за зловживання адміністративними ресурсами.

7. Тому вкрай важливо, щоб **конституційні суди, виборчі суди чи еквівалентні органи, а також прокуратура і суди загальної юрисдикції** несли повну відповідальність за здійснення правосуддя у справах щодо зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів.












8. Забезпечення **чесності поліції, прокуратури, суддів**, а також **аудиторів** політичних сил має вкрай важливе значення. Конкретні законодавчі заходи мають стосуватися питання чесності, щоб забезпечити нейтральність цих осіб стосовно всього виборчого процесу.

ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ. КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



НОРМАТИВНО ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ



-  Конституція України,
-  Закон України “Про вибори Президента України”,
-  Закон України “Про вибори народних депутатів України”,
-  Закон України “Про місцеві вибори”,
-  Закон України “Про Центральну Виборчу Комісію” (ЦВК),
-  Закон України “Про Державний реєстр виборців”,
-  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»,
-  Укази Президента України,
-  Розпорядження та Постанови КМУ,
-  Нормативні постанови ЦВК,
-  Інші – законодавчі акти.

ВИДИ ВИБОРІВ



ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС

Під поняттям «виборчий процес» слід розуміти **правовідносини**, що виникли під час здійснення їх суб'єктами процедур у межах визначених законодавством термінів початку та завершення виборчого процесу. Отже, виборчий процес – різновид юридичного, але не юрисдикційного процесу.

Крім того, за допомогою тлумачення *a contrario* (від протилежного) отримуємо правовий висновок, що дії, вчинені **НЕ** в межах термінів початку та закінчення виборчого процесу, не належать до останнього, а тому й правовідносини, які виникли поза межами цих термінів, не охоплюються поняттям «виборчий процес».

Встановлені законодавством межі початку та закінчення виборчого процесу є однозначними та іншому тлумаченню не підлягають.

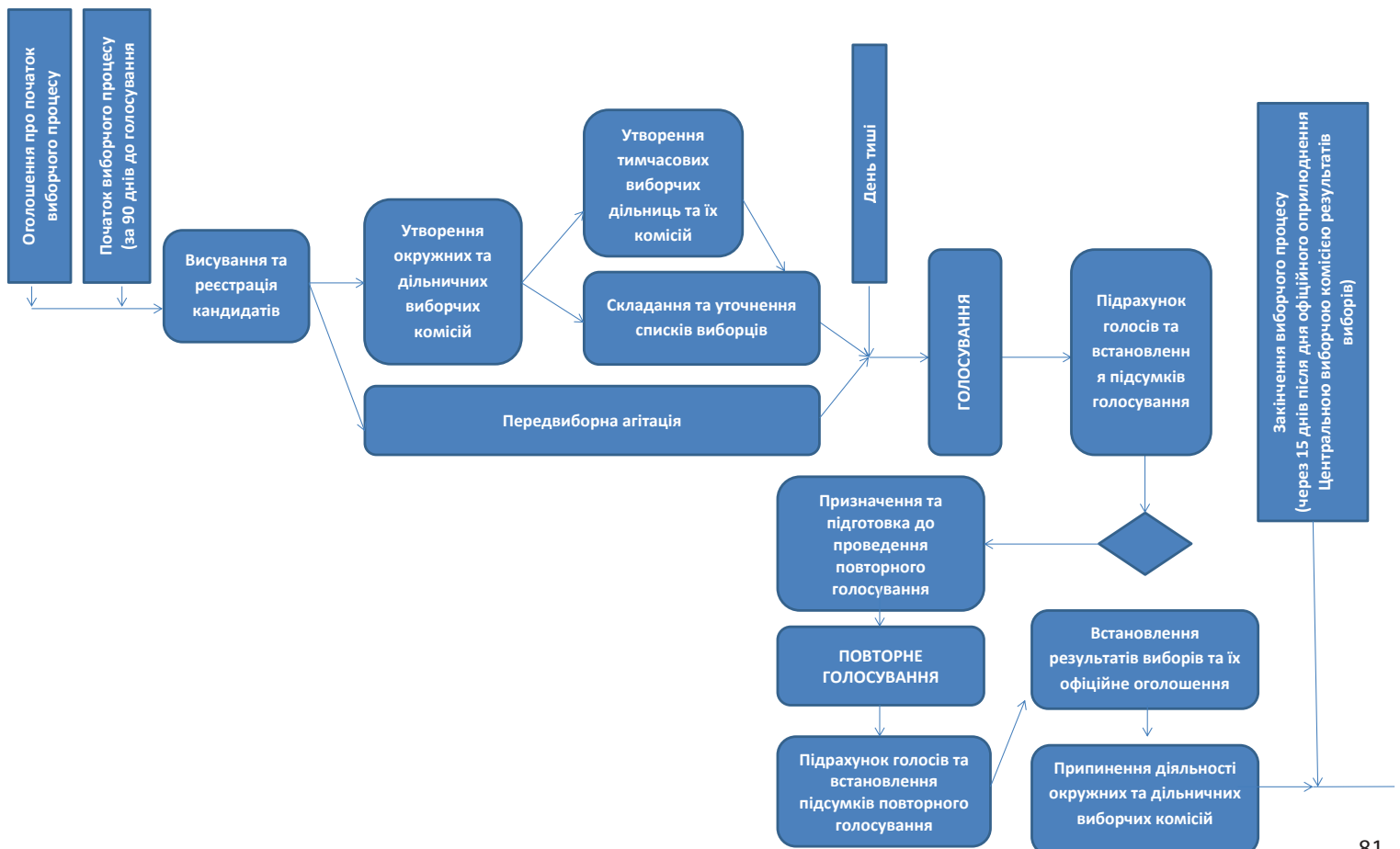
З огляду на викладене, виборчий процес – здійснення суб'єктами виборчого процесу виборчих процедур щодо підготовки та проведення відповідних виборів у строки, передбачені законодавством про вибори.

Отже, немає підстав вважати, що «виборчий процес» є комплексною правовою категорією. У протилежному разі, залежно від дискреційних висновків судів, відповідні правовідносини поза встановленими часовими межами можна було б віднести до виборчого процесу. Визначення початку і закінчення виборчого процесу ширше, ніж це встановлено законами про вибори, надавало б більше можливостей для дискреційних висновків щодо віднесення до виборчого процесу інших правовідносин, крім тих, які виникли під час встановлених часових меж виборчого процесу. Таким чином, немає підстав розглядати виборчий процес як постійний, який не має початку і завершення. Законодавець, установивши початок і закінчення виборчого процесу, вказав на те, що це правове явище є тимчасовим, таким, що виникає і зникає, має свій початок і закінчення.

Виборчий процес структурований; його складові частини – *етапи виборчого процесу*.

Етапом виборчого процесу називають відносно самостійні послідовності виборчих процедур, спрямовані на досягнення певної проміжної мети у виборчому процесі, що здійснюються у певних визначених законодавчо часових межах. Характерною рисою етапної структури виборчого процесу є відсутність строгої часової послідовності: окремі етапи виборчого процесу можуть відбуватися одночасно (паралельно) і бути організаційно та за своєю метою не пов'язаними між собою.

Перелік етапів виборчого процесу визначений законодавчо (з деякими неістотними відмінностями для конкретних виборів).



**Закон України
«Про вибори Президента України»
стаття 11**

- 1) висування та реєстрація кандидатів на пост Президента України;
- 2) утворення окружних та дільничних виборчих комісій;
- 3) проведення передвиборної агітації;
- 4) утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі;
- 5) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;
- 6) голосування у день виборів Президента України;
- 7) підрахунок голосів виборців, встановлення результатів голосування у день виборів Президента України;
- 8) у разі відсутності кандидата, обраного у день виборів, призначення, підготовка і проведення повторного голосування, підрахунок голосів та встановлення результатів повторного голосування;
- 9) встановлення результатів виборів Президента України та їх офіційне оголошення (опублікування)

**Закон України «Про вибори народних депутатів України»
стаття 11**

- 1) висування депутати;
- 2) утворення виборчих комісій (крім Центральної виборчої комісії);
- 3) реєстрація кандидатів у депутати;
- 4) проведення передвиборної агітації;
- 5) утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі;
- 6) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;
- 7) голосування;
- 8) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування;
- 9) встановлення результатів виборів депутатів та їх офіційне оприлюднення;
- 10) припинення повноважень окружних та дільничних виборчих комісій.
- 9) встановлення результатів виборів Президента України та їх офіційне оголошення (опублікування)

СУБ'ЄКТИ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Суб'єкти виборчого процесу - це законодавчо визначені учасники виборчих правовідносин, які володіють спеціальною виборчо - процесуальною правосуб'єктністю, тобто мають специфічні для виборчого процесу власні права і законні інтереси чи повноваження, пов'язані з організацією відповідних виборів, та реалізують їх з власної ініціативи.

Перелік суб'єктів виборчого процесу визначений законодавчо (з деякими неістотними відмінностями для конкретних виборів).

Закон України "Про вибори Президента України" стаття 12

- 1) виборець;
- 2) виборчі комісії;
- 3) кандидат на пост Президента України, зареєстрований у порядку, встановленому цим Законом;
- 4) партія, яка висунула кандидата на пост Президента України;
- 5) офіційний спостерігач від партії - суб'єкта виборчого процесу, від кандидата на пост Президента України, від громадської організації, який зареєстрований у порядку, встановленому цим Законом»

Закон України «Про вибори народних депутатів України» стаття 11

- 1) виборець;
- 2) Центральна виборча комісія, а також інша виборча комісія, утворена відповідно до цього Закону;
- 3) партія, що висунула кандидата у депутати;
- 4) кандидат у депутати, зареєстрований у порядку, встановленому цим Законом;
- 5) 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.

ВИБОЧИЙ СПІР



Спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, які вирішуються в адміністративному або судовому порядку.

У Постанові Пленуму ВАСУ від 01.11.2013 № 15 визначено критерії віднесення юридичного спору до категорії виборчих спорів: *спір вважається виборчим, якщо відповідні правовідносини виникли в межах виборчого процесу і стосуються підготовки та проведення виборів.*



ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Важливим чинником у становленні та розвитку України як демократичної правової держави є визначення ролі та місця Президента у здійсненні державної влади. Президент є гарантом забезпечення конституційних засад і державного ладу. Порядок проведення виборів Президента України встановлюється Конституцією України та законами України.

Вибори президента будь-якої держави безпосередньо народом (прямі вибори) характерні для унітарних держав; у федеративних державах часто застосовуються непрямі вибори президента парламентом (ФРН) або колегією виборників (США). У сучасних умовах прямі вибори передбачені конституціями Австрії, Фінляндії, Румунії, Словенії, Литви тощо, а також в Україні. Головним у цьому разі є те, що шляхом загальних прямих виборів Президент України одержує свій мандат безпосередньо від народу, що дає йому можливість бути політично незалежною фігурою, автономною щодо інших гілок державної влади в Україні.

Вибори – це форма безпосереднього народного волевиявлення, яка передбачає формування складу представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом голосування виборців.

Вітчизняні науковці визначають вибори як основу демократичного конституційного ладу України, форму безпосереднього волевиявлення народу чи територіальної громади, демократичний спосіб формування складу представницьких органів влади та заміщення виборних посад, форму ефективної участі громадян в управлінні публічними справами.

Відповідно до статей 71 та 103 Конституції України, Президент України обирається громадянами України на **вільних виборах** на основі **загального, рівного і прямого виборчого права** шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Вибори Президента України призначаються Верховною Радою України шляхом прийняття відповідної постанови.

Розрізняють **кілька видів президентських виборів**. Відповідно до Закону України "Про вибори Президента України" вибори Президента України можуть бути **черговими, позачерговими та повторними** (табл.1 Види виборів Президента України).

Табл. 1 Види виборів Президента України







Вид виборів	Ким призначаються	У якому випадку призначаються	Строки призначення	Коли відбуваються	Коли розпочинається виборчий процес
Чергові	Верховною Радою України	У зв'язку із закінченням конституційного строку повноважень Президента України.	Не пізніше як за сто днів до дня виборів.	В останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України.	За дев'яносто днів до дня голосування.
Позачергові	Верховною Радою України	У зв'язку з прийняттям відповідної постанови Верховної Ради України у разі дострокового припинення повноважень Президента України.		В останню неділю дев'яностоденного строку з дня їх призначення Верховною Радою України.	З дня, наступного за днем призначення позачергових виборів Верховною Радою України.
Повторні	Верховною Радою України	1) якщо до виборчого бюлетеня для голосування було включено не більше двох кандидатів на пост Президента України і жодного з них не було обрано; 1- ¹) у разі коли після закінчення строку реєстрації кандидатів на пост Президента України не зареєстровано жодного кандидата; 2) якщо всі кандидати на пост Президента України, включені до виборчого бюлетеня, до дня виборів або до дня повторного голосування зняли свої кандидатури; 3) у разі коли вибори Президента України визнані такими, що не відбулися; 4) якщо особа після її обрання не набула мандата у порядку та у строк, встановлені Конституцією України та цим Законом.	Не пізніше як на п'ятнадцятий день після дня внесення до Верховної Ради України відповідного подання Центральної виборчої комісії.	В останню неділю дев'яностоденного строку з дня прийняття постанови Верховної Ради України про призначення повторних виборів.	Наступного дня після офіційного опублікування постанови Верховної Ради України про їх призначення.

ВИДИ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ЗАЛЕЖНО ВІД ЕТАПІВ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ ПІД ЧАС ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ










ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ СПРАВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИБОРАМИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Особливості провадження у справах, пов'язаних із виборами Президента України передбачені ст. 277 КАС України.

Виборчі спори з виборів Президента України можна класифікувати *залежно від предмета спору*:

-  стосовно складання чи змісту списку виборців;
-  стосовно формування складу виборчої комісії та внесення змін до складу виборчої комісії;
-  стосовно висування та реєстрації кандидата;
-  стосовно порушення регулювання передвиборної агітації, протиправного використання службового становища, ЗМІ;
-  стосовно порушення порядку фінансування виборів;
-  стосовно порушення порядку проведення голосування, підрахунку голосів, встановлення підсумків та результатів виборів.

Залежно від етапу виборчого процесу, в рамках якого виникає спір, виборчі спори можна класифікувати таким чином:

-  висування кандидата – оскарження рішення щодо реєстрації кандидата у зв'язку із порушенням процедури висування;
-  реєстрація кандидата – оскарження рішення ЦВК щодо реєстрації або відмову у реєстрації;
-  утворення виборчих комісій (крім ЦВК) – оскарження рішень ЦВК щодо складу окружних виборчих комісій (ОВК), рішень ОВК щодо складу дільничних виборчих комісій; зміни в складі виборчих комісій; дострокове припинення повноважень членів виборчих комісій;
-  утворення спеціальних виборчих дільниць на тимчасовій основі – оскарження рішень ОВК щодо утворення чи відмову у утворенні виборчої дільниці, формування складу ДВК, внесення змін до її складу;
-  проведення передвиборної агітації – оскарження дій кандидата щодо порушення порядку ведення агітації, зокрема, щодо розміщення агітаційних матеріалів без зазначення вихідних даних або за кошти з джерел поза виборчим фондом; проведення агітації, що супроводжується наданням грошей чи інших цінностей (підкупом виборців); відмова у наданні права на відповідь;
-  складання списку виборців – оскарження неправильностей у списку виборців;
-  голосування – оскарження рішень, дій чи бездіяльності членів ДВК, дій виборців, офіційних спостерігачів, інших осіб при проведенні голосування; оскарження результатів голосування через виявлені порушення під час голосування;
-  підрахунок голосів – оскарження рішень, дій чи бездіяльності ДВК при проведенні підрахунку голосів виборців та встановленні результатів голосування на виборчій дільниці;
-  встановлення підсумків голосування в межах територіального виборчого округу – оскарження порушень при транспортуванні виборчої документації до ОВК;



оскарження рішень, дій чи бездіяльності ОВК при прийманні виборчої документації від ДВК та встановленні підсумків голосування виборців в межах територіального виборчого округу;

- ✎ встановлення підсумків голосування, результатів виборів та їх офіційне оприлюднення--- оскарження рішень, дій чи бездіяльності ЦВК щодо встановлення підсумків голосування та результатів виборів.

ВИСУВАННЯ ТА РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ НА ПОСТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Висування кандидатів на виборах є однією із ключових процедур реалізації права балотуватись на відповідних виборах, а відтак – і можливості бути обраним.

Критерії наявності права балотуватися на виборах Президента України визначені статтею 103 Конституції України.

Право висування кандидата на пост Президента України, відповідно до закону, належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через політичні партії (далі – партії), а також шляхом самовисування. Партія може висунути лише одного кандидата на пост Президента України.

Партія здійснює висування кандидата на пост Президента України на її з'їзді (зборах, конференції), що скликається і проводиться відповідно до статуту партії.

Реєстрація кандидата на пост Президента України здійснюється Центральною виборчою комісією за умови дотримання вимог щодо наявності права бути кандидатом, подання документів, передбачених ст. 51 Закону. Недотримання цих вимог, порушення порядку висування кандидата має наслідком відмову в реєстрації кандидата.

На цьому етапі виборчого процесу можуть виникати спори щодо порушень, що мали місце на з'їздах (зборах, конференціях) партій при вирішенні питання про висування кандидата на пост Президента України, щодо відмови у реєстрації кандидата на пост Президента України.

Приклад

Постановою Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 23 січня 2019 року у справі № 855/7/19 (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79350533>) відмовлено у задоволенні апеляційної скарги ОСОБА_1 на рішення Шостого апеляційного адміністративного суду від 19 січня 2019 року у справі за позовом ОСОБА_1 до Центральної виборчої комісії про визнання незаконною та скасування постанови, зобов'язання вчинити дії.

Суд апеляційної інстанції погодився з висновками суду першої інстанції, що оскаржувана постанова ЦВК є законною та обґрунтованою.

Касаційний адміністративний суд вказав у рішенні, що постановою Центральної виборчої комісії від 14 січня 2019 року № 57 відмовлено ОСОБА_1 у реєстрації кандидатом на пост Президента України на чергових виборах Президента України від 31 березня 2019 року (далі - постанова № 57). Прийняте рішення обґрунтоване тим, що в порушення вимог частини третьої статті 48 та пункту 4 частини першої статті [51 Закону України «Про вибори Президента України»](#) до заяви про самовисування на пост Президента України ОСОБА_1 не додано документ про внесення у безготівковому порядку на спеціальний рахунок ЦВК (після початку виборчого процесу та до подання документів ЦВК для реєстрації) грошової застави у розмірі 2 500 000,00 грн.



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



Касаційний адміністративний суд відзначив, що виборча застава є лише умовою реєстрації кандидата на пост Президента України, її розмір є однаковим для всіх та не залежить від розміру доходів кандидата або фінансового стану партії. Таким чином, грошова застава не може розглядатися як обмеження пасивного виборчого права громадян за ознакою майнового стану. Також колегія суддів звернула увагу, що питання обґрунтованості впровадження інституту грошової застави для реалізації права бути обраним було предметом дослідження як Конституційного Суду України, так і Європейського суду з прав людини.

СПОРИ СТОСОВНО УТВОРЕННЯ ОКРУЖНИХ ТА ДІЛЬНИЧНИХ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ

Виборчі комісії є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення виборів Президента України і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про вибори Президента України.

Окружна виборча комісія є комісією вищого рівня щодо усіх дільничних виборчих комісій на території відповідного територіального виборчого округу. Окружна виборча комісія є юридичною особою.

Дільнична виборча комісія має право звернення у межах своїх повноважень до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, закладів, установ та організацій, їх посадових та службових осіб, володіє адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю. Дільнична виборча комісія не є юридичною особою.

Окружна виборча комісія на виборах Президента **утворюється ЦВК не пізніше як за сорок днів до дня виборів** у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії у кількості не менше дванадцяти осіб.

Дільнична виборча комісія утворюється відповідною окружною виборчою комісією не пізніше як за вісімнадцять днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії (разом не менше дев'яти осіб). У разі необхідності навіть за відсутності подань кандидатів ОВК може збільшити склад дільничної виборчої комісії до 18 осіб за рахунок кандидатур, внесених головою ОВК. На виборчих дільницях, де кількість виборців не перевищує п'ятдесяти осіб, дільнична виборча комісія може утворюватися у складі голови, секретаря та двох — чотирьох членів комісії.

Подання щодо кандидатур до складу виборчих комісій на виборах Президента України (по одній особі до однієї виборчої комісії від одного кандидата) вноситься у встановлені Законом строки від імені кандидата на пост Президента України. **До складу виборчої комісії включаються всі внесені представники від кандидатів на пост Президента України** за умови їх відповідності кваліфікаційним вимогам до членів виборчих комісій. В окремих випадках, визначених Законом, до складу виборчої комісії можуть бути включені кандидатури, внесені головою відповідної виборчої комісії, а на закордонних виборчих комісіях – також МЗС України.

До складу окружної чи дільничної виборчої комісії можуть входити громадяни України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції. Особа може бути членом лише однієї виборчої комісії одночасно.

До складу будь-якої виборчої комісії не можуть входити:



Розгляд судами виборчих спорів



- кандидати на пост Президента України, їх уповноважені представники, довірені особи;
- офіційні спостерігачі;
- посадові та службові особи органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, працівники судів та правоохоронних органів;
- громадяни, які утримуються в установах виконання покарань чи слідчих ізоляторах або мають судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому порядку;
- у разі якщо одночасно з виборами Президента України проводяться інші вибори, до складу виборчої комісії не можуть входити кандидати, які балотуються на цих виборах, їх довірені особи, уповноважені особи партій – суб'єктів відповідних виборчих процесів, офіційні спостерігачі.

До складу дільничної виборчої комісії спеціальної виборчої дільниці, утвореної в стаціонарному закладі охорони здоров'я або в установі виконання покарань чи слідчому ізоляторі, не можуть входити працівники відповідного закладу або установи.

Секретар виборчої комісії повинен володіти державною мовою в обсязі, необхідному для ведення діловодства комісії.

Кожний суб'єкт подання кандидатур до складу окружних/дільничних виборчих комісій (за винятком МЗС України у випадку формування ДВК на закордонній виборчій дільниці) має право на пропорційну частку посад голови, заступника голови та секретаря виборчої комісії. Частки таких посад для кожного суб'єкта подання визначаються відповідно до кількості осіб, включених від відповідного суб'єкта до складу окружних/дільничних виборчих комісій, у відношенні до загальної кількості осіб, включених до їх складу (для дільничних виборчих комісій – у межах кожного територіального виборчого округу окремо).

Повноваження **окружної виборчої комісії** починаються з моменту складення присяги **не менше як двома третинами** її складу, визначеного при її утворенні, на її першому засіданні, яке проводиться не пізніше як на другий день після дня прийняття рішення про її утворення і скликається її головою. Повноваження ОВК закінчується через десять днів після офіційного оголошення Центральною виборчою комісією результатів виборів.

Повноваження **дільничної виборчої комісії** починаються з моменту складення присяги **більшістю** від її складу, визначеного при її утворенні, на її першому засіданні, яке проводиться не пізніше як на другий день після дня прийняття рішення про її утворення і скликається її головою. Повноваження ДВК закінчується через п'ять днів після офіційного оголошення Центральною виборчою комісією результатів виборів.

Приклад

Вищий адміністративний суд України в ухвалі від 10 травня 2014 року у справі № 875/25/14 (<http://reyestr.court.gov.ua/Review/38618718>) за наслідками розгляду апеляційних скарг кандидата на пост Президента України на позачергових виборах Президента України 25 травня 2014 року ОСОБА_2 та Центральної виборчої комісії на постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 7 травня 2014 року у справі за адміністративним позовом кандидата на пост Президента України на позачергових виборах Президента України 25 травня 2014 року ОСОБА_2 до Центральної виборчої комісії про визнання



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



протиправною та скасування постанови Центральної виборчої комісії від 2 травня 2014 року № 468 в частині дійшов наступного.

Позивач в апеляційній скарзі просив ухвалити нове рішення, яким позовні вимоги задовольнити в повному обсязі. Зазначив, що судом першої інстанції неповно з'ясовано обставини, що мають значення для справи, висновок зазначеного суду не відповідає обставинам справи, крім того, допущено порушення норм матеріального та процесуального права, зокрема, застосовано частину третю статті 3, частину восьму статті 23 Закону України «Про вибори Президента України» та статтю 172 Кодексу адміністративного судочинства України, що призвело до неправильного вирішення справи.

Представник відповідача в апеляційній скарзі просив змінити постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 7 травня 2014 року в частині мотивів щодо необґрунтованості доводів відповідача. Зазначив, що судом першої інстанції правильно по суті вирішено справу, проте помилково застосовано норми матеріального права, що є підставою для зміни судового рішення, а саме: суд у мотивувальній частині рішення зазначив, що «застосування положень статті 23 Закону України «Про вибори Президента України» віднесено законодавцем до правовідносин, що виникають як при утворенні ОВК, так і подальшої її діяльності. Окремими положеннями Закону України «Про вибори Президента України» законодавець не визначив підстав для обмеження права кандидата, передбаченого частиною восьмою статті 23 Закону України «Про вибори Президента України». Відтак, колегія суддів, відзначає, що збереження пропорційності частки посад голови, заступника голови та секретаря ОВК протягом тривалості виборчого процесу входить до повноважень, покладених на ЦВК Законом. Пропорційність розподілу керівних посад в окружних виборчих комісіях між кандидатами на пост Президента України повинна дотримуватись ЦВК не лише на момент утворення окружних виборчих комісій, а і в процесі їх діяльності при наявності можливості дотримання цього принципу. Норми Закону щодо пропорційності розподілу керівних посад ОВК застосовуються також до правовідносин, що виникають після утворення ОВК, оскільки незабезпечення принципу пропорційності розподілу посад після утворення ОВК спростовує доцільність визначати таке право кандидата на пост Президента України в спеціальному Законі при утворенні ОВК та порушує засади виборчого законодавства України щодо рівності кандидатів на пост Президента України.

За змістом пункту 20 частини першої статті 92 та частини шостої статті 103 Конституції України організація і порядок проведення виборів Президента України визначаються законом. Таким спеціальним законом є Закон України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 року № 474-XIV (далі - Закон № 474-XIV), який регулює спірні правовідносини.

Порядок утворення окружних виборчих комісій регламентується статтею 23 Закону № 474-XIV. Відповідно до частин другої та третьої статті 23 Закону № 474-XIV ОВК утворюється ЦВК не пізніше як за сорок днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії у кількості не менше дванадцяти осіб. Подання стосовно кандидатур до складу окружних виборчих комісій (по одній особі до однієї виборчої комісії від одного кандидата) вносяться кандидатами на пост Президента України, які зареєстровані у ЦВК.

Як вбачається з частини восьмої статті 23 Закону № 474-XIV, ЦВК одночасно з формуванням складу окружної виборчої комісії призначає голову, заступника голови, секретаря такої виборчої комісії. Кожний суб'єкт подання кандидатур до складу окружних виборчих комісій має право на пропорційну частку кожної категорії керівних посад в окружних виборчих комісіях. Частка керівних посад для кожного суб'єкта подання кандидатур до складу окружних виборчих комісій в межах загальнодержавного округу визначається відповідно до кількості кандидатур, включених від цього суб'єкта до складу окружних виборчих комісій, у відношенні до загальної кількості осіб, включених до складу окружних виборчих комісій. Особа, включена до складу окружної виборчої комісії за поданням голови ЦВК, не може бути призначена на керівну посаду у виборчій комісії, крім випадків, коли до складу відповідної виборчої комісії не надійшли або надійшли у недостатній кількості подання від кандидатів на пост Президента України. Розподіл керівних посад між суб'єктами подання в межах часток, визначених відповідно до цієї частини, визначається ЦВК. При цьому повинна бути дотримана приблизна рівномірність територіального розподілу посад, отриманих представниками кожного суб'єкта подання.

З аналізу вказаної норми суд зробив висновок, що заміна будь-якого члена ОВК є процесом формування її складу, навіть якщо зміни відбулися протягом всього виборчого процесу. Тому збереження пропорційності частки посад голів, заступників голів та секретарів ОВК протягом тривалості виборчого процесу входить до повноважень, покладених на ЦВК Законом. Пропорційність розподілу керівних посад в окружних виборчих комісіях між кандидатами на пост Президента України повинна дотримуватись ЦВК не лише на момент прийняття відповідачем постанови про утворення окружних виборчих комісій, а й в процесі внесення змін до складу ОВК.

Враховуючи викладене, колегія суддів вважала необґрунтованим висновок відповідача, стосовно тлумачення норм Закону № 474-XIV про те, що закінченням формування ОВК є саме момент прийняття постанови № 268 від 14 квітня 2014 року, і пропорційність повинна зберігатись лише на етапі прийняття цієї постанови (первинного формування складу ОВК). Разом з тим, судом першої інстанції було встановлено, що постановою ЦВК від 5 травня 2014 року № 475 внесено зміни до складу ОВК з виборів Президента України територіальних виборчих округів № 170 та № 177, зокрема, достроково припинено повноваження членів комісії від кандидатів на пост Президента України ОСОБА_21 та ОСОБА_20 та призначено на відповідні керівні посади членів комісій від кандидата на пост Президента України ОСОБА_2.

Колегія суддів погоджується з висновком, що постановою від 2 травня 2014 року № 468 рішення по територіальним виборчим округам № 170 та № 177 відповідачем не приймалось і прийняте саме постановою ЦВК від 5 травня 2014 року № 475, відповідно до якої, як зазначалось вище, призначено на відповідні керівні посади членів комісій від кандидата на пост Президента України ОСОБА_2.

Крім того, як встановлено колегією суддів першої інстанції, відповідачем не створювалось перешкод позивачу при реалізації його права на внесення подання для формування складу ОВК, а також внесення змін до складу цих комісій. Разом з тим, встановлено з письмових доказів витребуваних з ЦВК при розподілі кількості керівних посад ОВК між представниками кандидатів на пост Президента України на позачергових виборах



Президента України 25 травня 2014 року відповідачем було дотримано приблизно пропорційну рівність часток керівних посад.

СПОРИ, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ НА ЕТАПІ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ

Агітація – це процес публічного колективного або індивідуального поширення теорій, концепцій, ідей або лозунгів серед певного кола осіб з метою впливу на них, переконування їх у чому-небудь і спонукання до певних дій. Закон «Про вибори Президента України» визначає передвиборну агітацію як здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата на пост Президента України. Передвиборна агітація може здійснюватися у будь-якій формі та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України.

Передвиборна агітація є найбільш політично напруженим етапом виборчого процесу, у якому вступають у конфлікт права та інтереси конкурентів на виборах. Тому проведення передвиборної агітації досить детально регламентоване законодавчо. Тим не менше під час проведення передвиборної агітації відбувається багато порушень законодавства і зловживань виборчими правами і правом на вільне вираження поглядів. Такі порушення можуть бути оскаржені в порядку, визначеному статтями 275-277 КАС України.

Так, стаття 277 КАС України, зокрема, встановлює, що:




1. Виборча комісія, кандидат на пост Президента України, партія (блок) – суб'єкт виборчого процесу, виборець, законні права або охоронювані законом інтереси яких порушено, мають право оскаржувати рішення чи дії громадського об'єднання, 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 його виключної компетенції.
2. Кандидат на пост Президента України, партія (блок) – суб'єкт виборчого процесу чи окружна виборча комісія мають право оскаржувати до суду дії чи бездіяльність засобів масової інформації, їх власників, посадових та службових осіб, які порушують встановлений законом порядок діяльності засобів масової інформації під час виборчого процесу, у тому числі стосовно передвиборної агітації, зокрема щодо вимоги спростування опублікованих ними неправдивих відомостей про кандидата чи партію (блок), що висунули кандидата.
3. 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 їхніх прав або виборчих прав громадян. Виборець має право оскаржувати дії кандидата на пост Президента України, його довіреної особи, якщо ці дії порушують його виборчі права.
4. Рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, закладів та організацій, їхніх посадових та службових осіб можуть бути оскаржені у порядку, передбаченому статтею 275 цього Кодексу. Акти чи дії громадських об'єднань, крім тих, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання належать до їх внутрішнього

організаційної діяльності або їх виключної компетенції, – за місцезнаходженням органу об'єднання громадян, акти чи дії якого оскаржуються у порядку, передбаченому статтею 276 цього Кодексу.

5. Дії чи бездіяльність засобів масової інформації, їх власників, посадових і службових осіб, творчих працівників можуть бути оскаржені у порядку, передбаченому статтею 275 цього Кодексу.
6. Дії кандидатів на пост Президента України, їхніх довірених осіб оскаржуються до апеляційного адміністративного суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ (Шостого апеляційного адміністративного суду).

Стаття 64 Закону України "Про вибори Президента України" встановлює **обмеження щодо ведення передвиборної агітації:**

1. Участь у передвиборній агітації **забороняється:**

-  особам, які не є громадянами України;
-  органам виконавчої влади, органам влади Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам, їх посадовим і службовим особам у робочий час (крім випадків, коли відповідна особа є кандидатом на пост Президента України);
-  членам виборчих комісій під час виконання обов'язків членів виборчих комісій на строк здійснення повноважень.

При цьому слід враховувати, що, відповідно до частин третьої та п'ятої статті 10 Закону «Про державну службу», державний службовець не має права організовувати і брати участь у агітації, а також залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями. . Відтак, цей Закон встановлює заборону на участь відповідних осіб у передвиборній агітації не лише протягом робочого часу. Оскільки Закон «Про державну службу» прийнятий пізніше від Закону «Про вибори Президента України», і є спеціальним щодо державної служби, при вирішенні зазначеної колізії перевагу слід надати положенням Закону «Про державну службу».

2. У військових частинах (формуваннях) та в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах передвиборна агітація обмежується. Відвідання військових частин (формувань) та установ виконання покарань і слідчих ізоляторів окремими кандидатами на пост Президента України чи їх довіреними особами забороняється. Зустрічі цих осіб з виборцями організовуються відповідними окружними виборчими комісіями разом з командирами військових частин (формувань) або керівниками установ виконання покарань і слідчих ізоляторів з обов'язковим повідомленням не пізніше як за три дні до дня зустрічі усіх довірених осіб кандидатів на пост Президента України у відповідному територіальному окрузі.
3. Поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняється.
4. Державним та комунальним засобам масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



передачах, не обумовлених угодами, укладеними відповідно до вимог частини дев'ятої статті 61 і частини шостої статті 63 цього Закону, забороняється агітувати за або проти кандидатів на пост Президента України, оцінювати їхні передвиборні програми або віддавати їм перевагу в будь-якій формі. У разі порушення ними цієї вимоги за поданням Центральної виборчої комісії або відповідної окружної виборчої комісії діяльність цих засобів масової інформації за рішенням суду може бути тимчасово припинена.

5. 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 пізніше як через три дні після дня оприлюднення таких матеріалів, але не пізніше як за два дні до дня виборів зобов'язаний надати кандидату на пост Президента України, партії, 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 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 спростовується. Спростування повинно містити посилання на відповідні публікацію в друкованому засобі масової інформації, передачу на телебаченні, радіо та на факти, що спростовуються. Спростування має бути оприлюднене без додатків, коментарів та скорочень і здійснюватися за рахунок засобу масової інформації.

*При цьому слід мати на увазі, що доведення недостовірної інформації не вимагається, можливість спростування (відповіді) обов'язково надається, якщо кандидат на пост Президента України **суб'єктивно вважає розповсюджену інформацію недостовірною**. По суті тут маємо справу не із спростуванням недостовірної інформації, як це передбачене цивільним законодавством, а з публічно-правовим інститутом «права на відповідь» на інформацію поширену щодо особи, яка має спеціальний публічно-правовий статус кандидата.*

6. Забороняється проводити передвиборну агітацію, що супроводжується наданням виборцям грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей. Така передвиборна агітація або надання виборцям грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей, що супроводжується закликами або пропозиціями голосувати чи не голосувати за певного кандидата або згадуванням його імені, вважається підкупом виборців, зазначеним у пункті 1 частини третьої статті 56 цього Закону.

Забороняється укладення з виборцями за рахунок коштів виборчого фонду оплатних договорів на проведення передвиборної агітації.

*Таке законодавче формулювання не означає, що подібні договори можна укласти з використанням коштів поза виборчими фондами. Відповідно до частини першої статті 37 Закону «Про вибори Президента України», фінансування підготовки та проведення виборів Президента України здійснюються **виключно** за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів Президента України, та коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України.*

7. Центральна виборча комісія забезпечує розміщення в державних засобах масової інформації роз'яснення щодо заборони надання грошей чи безоплатно або на



Розгляд судами виборчих спорів



пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей. Текст роз'яснення затверджується Центральною виборчою комісією і двічі на тиждень друкується в газетах "Голос України" і "Урядовий кур'єр" на першій сторінці та транслюється телерадіоорганізаціями, починаючи за двадцять два дні до дня виборів.

8. Регіональні державні та комунальні телерадіоорганізації не повинні перекривати своїми передачами передвиборні програми кандидатів на пост Президента України, які транслюються на загальнонаціональних каналах мовлення за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів.
9. Центральний орган виконавчої влади з питань інформаційної політики, телебачення та радіомовлення разом з підпорядкованими йому державними телерадіоорганізаціями зобов'язаний забезпечити порядок, за яким трансляція передвиборної агітаційної програми одного кандидата на Першому Національному каналі Національної телекомпанії України не повинна збігатися в часі з трансляцією такої програми іншого кандидата на першому каналі Національної радіокомпанії України, якщо ефірний час для обох програм надається за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів.
{Зміни до частини дев'ятої статті 64 див. в Законі № 1227-VII від 17.04.2014}
10. Включення до інформаційних теле-, радіопрограм передвиборних агітаційних матеріалів кандидатів на пост Президента України або політичної реклами забороняється. Політична реклама повинна бути відокремлена від інших матеріалів і означена як така.
11. Забороняється переривати передачі передвиборних програм кандидатів на пост Президента України рекламою товарів, робіт, послуг та іншими повідомленнями. Забороняється розміщення політичної реклами в одному блоці з комерційною чи соціальною рекламою, або використання комерційної чи соціальної реклами для здійснення передвиборної агітації у будь-якій формі.
12. Забороняється проведення передвиборної агітації в зарубіжних засобах масової інформації, що діють на території України.
13. Засобам масової інформації усіх форм власності, що діють на території України, забороняється протягом останніх двох днів перед днем виборів та днем повторного голосування поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки щодо кандидатів на пост Президента України.
14. Забороняється розміщення друківаних передвиборних агітаційних матеріалів, політичної реклами та повідомлень про перебіг виборчого процесу на пам'ятках архітектури, а також у місцях, де вони перешкоджають безпеці дорожнього руху.
15. Кандидатам на пост Президента України, які займають посади, у тому числі за сумісництвом, в органах виконавчої влади, органах влади Автономної Республіки Крим та органах місцевого самоврядування, на державних, комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, військових частинах (формуваннях), забороняється залучати для передвиборної агітації або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням передвиборної агітації, підлеглих їм осіб, службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи, а також використовувати службові чи виробничі наради, збори колективу для проведення передвиборної агітації.

Така заборона для кандидатів – державних службовців підтверджена пунктом 4 частини третьої статті 10 Закону «Про державну службу».

16. Забороняється виготовлення та розповсюдження друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, що не містять відомостей про установу, яка здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск, та замовника відповідних матеріалів.
17. Публікація агітаційних матеріалів у засобах масової інформації, розповсюдження виборчих листівок, розклеювання виборчих плакатів, публічні заклики голосувати за чи проти кандидатів на пост Президента України та розповсюдження політичної реклами з часу припинення передвиборної агітації забороняється. Передвиборні агітаційні матеріали знімаються з 24 години останньої п'ятниці, що передує дню виборів чи дню повторного голосування, відповідними службами місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.
18. Забороняється оприлюднення в день виборів результатів опитування виборців щодо їх волевиявлення під час голосування до його закінчення.
19. У разі надходження до Центральної або окружної виборчої комісії заяви, скарги щодо порушень вимог частин третьої, шостої, десятої – вісімнадцятої цієї статті відповідна виборча комісія негайно надсилає цю заяву чи скаргу до відповідних правоохоронних органів для перевірки і реагування відповідно до законодавства України. Про результати перевірки та вжиті заходи правоохоронні органи повідомляють відповідну виборчу комісію у триденний строк з дня надходження заяви або скарги.
20. Забороняється використання приміщень органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування для проведення заходів передвиборної агітації.
21. Забороняється розміщення агітаційних матеріалів та політичної реклами на будинках і в приміщеннях органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій державної та комунальної форми власності.

Законодавче визначення передвиборної агітації використовує як основну ознаку наявність мети «спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата на пост Президента України». Однак мету відповідних дій як складову суб'єктивної сторони діяння при розгляді виборчого спору встановити складно. Доцільно мати на увазі, що інший варіант поширення інформації під час виборів – *інформаційне забезпечення виборів* Президента України – здійснюється на засадах **об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти і точності** інформації, яких **зобов'язані** дотримуватися усі суб'єкти поширення інформації по вибори, яка *не є передвиборною агітацією*. Це дає підстави відносити до передвиборної агітації поширення інформації, яка не відповідає зазначеним засадам. На цій підставі значно легше кваліфікувати **приховану агітацію**, яка здійснюється не за кошти виборчих фондів кандидата.

Для розуміння суті передвиборної агітації **важливим положенням законодавства є визначення її суб'єктів та об'єкту** — опосередковано, через їх обмеження.

Так, у статті 64 **додатковими обмеженнями** (крім зазначеної вище вимоги відповідності законодавству) **щодо агітації є вимоги, відповідно до яких не можуть агітувати:**

-  особи, які не є громадянами України,
-  органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи,

- члени виборчих комісій під час виконання своїх обов'язків на строк здійснення повноважень, а також
- державні та комунальні ЗМІ, їх посадові та службові особи і творчі працівники поза межами угод, укладених з розпорядниками поточних рахунків виборчих фондів кандидатів.

Протягом останніх двох днів заборонено поширювати в ЗМІ інформацію про результати опитувань громадської думки щодо рейтингу кандидатів.

Досить складною може бути ситуація з агітацією посадових осіб у випадку, якщо вони є кандидатами, оскільки часом складно розрізнити, коли вони виступають як посадові особи, а коли – від власного імені (як кандидати на пост Президента України). Відповідно до частини третьої статті 58 Закону «Про вибори Президента України», офіційні повідомлення про дії кандидатів на пост Президента України, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або законами України, якщо вони не супроводжуються коментарями авторів, матеріалів, відео- чи аудіозаписами кандидата, його кінозйомок чи фотографій. Такі матеріали повинні бути підготовлені у порядку, передбаченому Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації».

Крім того, зазначені обмеження не дозволяють засобам масової інформації поширювати власні редакційні матеріали агітаційного спрямування. Також за свідченнями багатьох соціологів, недостатньо чітко в українському законодавстві виписана досить демократична норма про непоширення соціологічних опитувань у ЗМІ, через що існує багато можливостей для її обходу (наприклад, публікація опитування експертної думки тощо), що означає зловживання правом; відсутні в законі положення щодо відповідальності за порушення цієї норми. Недостатньо врегульовані в українському законодавстві і належні процедурні норми для дотримання всіх обмежень щодо передвиборної агітації. Відповідно порушення саме цієї частини законодавства залишаються одними з найбільш поширених в українській практиці, і порушення за участі суб'єктів владних повноважень відносять до так званого «адміністративного ресурсу», що по суті є зловживанням службовим становищем (див. Доповідь Венеційської комісії «Про зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів»).

Логічно, що кандидати часто намагаються «витиснути» все можливе зі своєї агітаційної кампанії, тобто найбільш ефективно використати свої ресурси з мінімумом витрат. А низький рівень політичної культури, особливості політичної системи, відсутність традиційного розуміння юридичних норм (правовий нігілізм) та інші причини призводять до постійних зловживань і порушень законодавства, пошуку «дірок, в які можна пролізти». Тому завдання законодавства — створити ефективну протидію цим тенденціям. Саме тому, ситуацію з «чорними політтехнологіями» можна пояснити простим нерозумінням суті цього явища. Багато хто вважає, що його необхідно заборонити на законодавчому рівні. Виборче законодавство деяких країн відображає подібні спроби: стаття 47 Виборчого кодексу Молдови не дозволяє використання таких форм ведення кампанії, які «порушують громадський спокій чи є неетичними»; стаття 16 відповідного закону Чехії передбачає, що «проведення виборчої кампанії та передвиборної агітації має здійснюватися на засадах доброчесності та чесності». У більшості країн окремо обумовлюється можливість кандидатів чи партій виступити в ЗМІ, що розмістило компрометуючий матеріал, зі вчасним спростуванням (відповіддю). Зберігається відповідальність за поширення явно неправдивої



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



інформації, наклеп. Утім, поняття «чорного PR» узагалі не належить до юридичної площини, оскільки найчастіше воно не є порушенням законів. Фахівці пропонують оперувати поняттями законних і незаконних технологій виборчої боротьби. Що ж стосується «нечесних технологій», то вони – свідчення обмеженої політичної культури суспільства, кандидатів, і кожен визначає своє ставлення до них в міру своїх етичних поглядів; з правової точки зору, вони відносяться до прикладів зловживання правом.

Отже, існує прямий зв'язок між етично правомірними і неправомірними агітаційними технологіями. Відповідно, владним структурам треба боротися не з «чорним PR», а з тим, щоб жодні заходи не виходили за межі, встановлені законодавством. Натомість завдання суб'єктів громадянського суспільства — досягнути того, щоби передвиборна агітація, конкурентна за своєю природою, проходила на умовах чесної конкуренції.

Потрібно враховувати, що, як зазначено у пункті 2.1 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 01 листопада 2013 року № 15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом» (далі – Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 15), суб'єкти виборчого процесу мають право звертатись до суду з позовами щодо захисту честі, гідності, ділової репутації внаслідок поширення про них недостовірної інформації з вимогами, зокрема, про спростування такої інформації в судовому порядку, відшкодування матеріальної та моральної шкоди (ст. ст. 277–280 Цивільного кодексу України). Такі справи розглядаються загальними судами за правилами господарського або цивільного судочинства (наприклад, ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 22 липня 2015 року у справі № 6-15805св15 (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47548468>)).

Аналогічна позиція сформульована у постанові Пленуму Верховного Суду України від 27 лютого 2009 року № 1 «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи» (далі – Постанова Пленуму Верховного Суду України № 1). У пункті 7 цієї Постанови зазначено, що при відкритті провадження у справі суд має з'ясувати, за правилами якого судочинства підлягає розгляду заява. При цьому слід виходити з компетенції суду щодо розгляду цивільних справ, зазначеної в статті 15 Цивільного процесуального кодексу України, та враховувати положення статей 1 та 12 Господарського процесуального кодексу України. Оскільки характер спірних правовідносин є цивільно-правовим (незалежно від суб'єктного складу), то всі справи зазначеної категорії підлягають розгляду в порядку цивільного судочинства, за винятком справ про захист ділової репутації між юридичними особами та іншими суб'єктами підприємницької діяльності у сфері господарювання та іншої підприємницької діяльності, що розглядаються в порядку господарського судочинства. Справи зазначеної категорії не можуть розглядатися за правилами КАС, оскільки такі спори не мають публічно-правового характеру, навіть якщо стороною в ньому виступає суб'єкт владних повноважень.

З урахуванням рекомендацій пункту 2.1 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 15 можемо дійти висновку, що до компетенції адміністративних судів відноситься розгляд **по суті** справ щодо оскарження протиправних **дій** ЗМІ, суб'єктів виборчого процесу, інших осіб щодо розповсюдження недостовірних (неправдивих, наклепницьких) відомостей (інформації). Натомість зміст розповсюджених відомостей **не перевіряється** адміністративним судом. За такого підходу задоволення позовних вимог, визнання

протиправними дій відповідача чи відповідачів щодо розповсюдження недостовірних відомостей може мати **лише** на підставі рішення суду, яке набрало законної сили та яким встановлений недостовірний характер таких відомостей.

Приклад

Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 28 квітня 2014 року у справі № 875/24/14 залишено без задоволення апеляційну скаргу Особа_5, Комуністичної партії України на постанову Київського апеляційного адміністративного суду у справі за позовом Особа_5, Комуністичної партії України до Особа_6 про визнання протиправними дій щодо розповсюдження відповідачем завідомо неправдивих відомостей про кандидата на пост Президента України та політичну партію – суб'єктів виборчого процесу, та зобов'язання вчинити певні дії.

Не звертаючись до змісту поширених відомостей, суд апеляційної інстанції відзначив, що позивачами не доведено у порядку, встановленому чинним законодавством, факту недостовірності інформації, поширеної відповідачем стосовно Комуністичної партії України. Відтак суд визнав недоведеними обставини, на яких ґрунтуються вимоги позивачів щодо протиправності дій відповідача (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38443143>).

Під час виборів Президента України у деяких регіонах фіксувались порушення встановленого порядку здійснення передвиборної агітації, зокрема, положень статті 64 Закону “Про вибори Президента України”. Часом належна кваліфікація обставин справи викликала істотні труднощі.

Зокрема, **фіксувались порушення пункту 2 частини першої 1 статті 64 Закону України «Про вибори Президента України», за приписами якої** участь у передвиборній агітації забороняється, зокрема, органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам.

Приклад

Постановою Волинського окружного адміністративного суду від 25 травня 2014 року у справі № 803/982/14 (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39031338>) позов довіреної особи кандидата в Президенти України ОСОБА_2 у виборчому окрузі № 22 ОСОБА_1 до Виконавчого комітету Луцької міської ради Волинської області про зобов'язання вчинити дії задоволено: зобов'язано Виконавчий комітет Луцької міської ради Волинської області зупинити порушення виборчого законодавства шляхом зняття матеріалів передвиборчої агітації кандидата на пост Президента України ОСОБА_3 по вулиці Лесі Українки у місті Луцьку.

При вирішенні спору судом встановлено, що відповідно до частини першої статті 58 Закону України “Про вибори Президента України” передвиборна агітація може проводитися у формах, зокрема, розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, в яких розміщено матеріали передвиборної агітації; розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами.

Відповідно до частини сімнадцятої статті 64 Закону України "Про вибори Президента України" публікація агітаційних матеріалів у засобах масової інформації, розповсюдження виборчих листівок, розклеювання виборчих плакатів, публічні заклики голосувати за чи проти кандидатів на пост Президента України та розповсюдження політичної реклами з часу припинення передвиборної агітації забороняється. Передвиборні агітаційні матеріали знімаються з 24 години останньої п'ятниці, що передує дню виборів чи дню повторного голосування, відповідними службами місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

24 травня 2014 о 12:17 год. позивачем виявлено та зафіксовано факт розміщення на рекламному стовпі по вул. Лесі Українки у м. Луцьку друкованих матеріалів передвиборчої агітації кандидата на пост Президента України ОСОБА_3, що зафіксовано у відповідному акті про порушення Закону України "Про вибори Президента України" від 24.05.2014р., який також було підписано свідками ОСОБА_4 та ОСОБА_5. Допитаний в судовому засіданні свідок ОСОБА_4 підтвердив факт виявлення матеріалів передвиборної агітації кандидата в Президенти України ОСОБА_3 24.05.2014р., приблизно о 12 год. 00 хв. Відповідач даного факту не заперечив, відповідними доказами не спростував.

СПОРИ, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ НА ЕТАПІ УТВОРЕННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ВИБОРЧИХ ДІЛЬНИЦЬ, ЩО ІСНУЮТЬ НА ТИМЧАСОВІЙ ОСНОВІ

Відповідно до статті 20 Закону України "Про вибори Президента України", спеціальні виборчі дільниці призначені для організації та проведення голосування виборців у стаціонарних закладах охорони здоров'я, на суднах, які перебувають у день виборів у плаванні під Державним Прапором України, на полярній станції України, в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах та інших місцях тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування. У винятковому випадку спеціальні виборчі дільниці можуть утворюватися Центральною виборчою комісією на території військових частин (формувань).

Спеціальні виборчі дільниці утворюються за місцем розташування відповідних закладів чи установ або за місцем приписки судна чи полярної станції.

Не допускається утворення однієї виборчої дільниці для двох і більше закладів чи установ.

У поданні щодо утворення спеціальної виборчої дільниці на тимчасовій основі у відповідному закладі чи установі зазначаються:

- 1) назва закладу чи установи;
- 2) юридична адреса закладу чи установи;
- 3) орієнтовна кількість виборців, що перебуватимуть у закладі чи установі на день голосування;
- 4) наявність відповідного приміщення для голосування та його адреса (у разі якщо адреса приміщення для голосування відмінна від юридичної адреси закладу чи установи);
- 5) зобов'язання керівництва закладу чи установи щодо забезпечення відкритого доступу до приміщення для голосування членів відповідної виборчої комісії та осіб, які за цим Законом мають право бути присутніми при голосуванні та підрахунку голосів.



У поданні щодо утворення спеціальної виборчої дільниці на судні, що перебуває у плаванні під Державним Прапором України, зазначаються:

- 1) назва судна;
- 2) порт приписки судна;
- 3) орієнтовна кількість виборців на судні;
- 4) останній перед днем голосування день виходу судна у плавання з порту приписки;
- 5) орієнтовний найближчий до дня виборів день заходу судна у порт України.

Виборчі дільниці, що існують на тимчасовій основі, утворюються не пізніше як за тридцять днів до дня виборів. У винятковому випадку спеціальна виборча дільниця може утворюватися Центральною виборчою комісією не пізніше як за десять днів до дня виборів у разі утворення нового стаціонарного закладу охорони здоров'я, установи виконання покарань, слідчого ізолятора чи іншого закладу (установи) з тимчасовим перебуванням виборців з обмеженими можливостями пересування, непередбаченого виходу у плавання судна під Державним Прапором України, на території військової частини (формування) за поданням відповідної окружної виборчої комісії або Міністерства оборони України.

Недотримання викладених у Законі вимог може призвести до оскарження певних рішень/дій/бездіяльності до адміністративного суду.

СПОРИ, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ НА ЕТАПІ СКЛАДАННЯ СПИСКІВ ВИБОРЦІВ, ЇХ ПЕРЕВІРКИ ТА УТОЧНЕННЯ

Спираючись на аналіз законодавчих норм та правозастосовну практику судів, можна виділити низку критеріїв, викладених нижче, які дозволяють з упевненістю говорити про максимально прозорий характер процедур формування списків виборців. Окремі положення законодавства та приклади виборчої практики, які сприяють проведенню відкритих виборів і запобігають зловживанню владою, заслуговують на увагу й українських законодавців і громадськості.

У деяких зарубіжних країнах списки виборців складає спеціальний Національний (Центральний) реєстр виборів (Албанія, Македонія, Боснія і Герцеговина). Так, в Албанії Національний список складається під контролем ЦВК, яка утворює у своєму складі директорат реєстрації виборців. Принципово інший підхід до формування списків виборців існує в Болгарії та Естонії. У цих країнах списки виборців складаються на основі іншого статистично-облікового документа — Національного реєстру населення, який складається центральними органами виконавчої влади і ведеться органами місцевого самоврядування. Законодавство Литви подає приклад певного компромісу між першим та другим прикладом. Так, формування списків виборців відбувається у два етапи. Спочатку попередній список виборців складається відповідно до даних реєстру населення Литовської Республіки. Далі ЦВК безпосередньо організовує складання, уточнення та ведення списків виборців на основі даних органів місцевого самоврядування, державних органів та окружних виборчих комісій.

В Україні списки виборців складаються на основі бази даних Державного реєстру виборців, який включає відомості про усіх виборців держави. Державний реєстр виборців ведеться постійно, його розпорядником є ЦВК. На місцях існують органи ведення Реєстру, які



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



забезпечують ведення Реєстру, контролюють включення відомостей про виборців до бази даних Реєстру, забезпечують актуальність відомостей шляхом внесення змін до них на підставі даних, що передаються уповноваженими органами, закладами, установами, та звернень виборців.

Органи ведення Державного реєстру виборців складають попередні списки виборців для звичайних виборчих дільниць. До списку виборців на виборчій дільниці включаються громадяни України, які на відповідних виборах мають право голосу і чия виборча адреса відноситься до цієї дільниці. Виборець може бути включений до списку виборців тільки на одній виборчій дільниці.

Попередні списки виборців передаються відповідним дільничним виборчим комісіям не пізніше як за 8 днів до дня виборів, про що складається акт.

Попередні списки виборців на спеціальних виборчих дільницях складають відповідні дільничні виборчі комісії на підставі подань керівників закладів, установ, капітанів суден, командирів військових частин.

Дільнична виборча комісія звичайної виборчої дільниці не пізніше наступного дня після отримання списку виборців, а дільнична виборча комісія спеціальної виборчої дільниці – не пізніше наступного дня після складання списку виборців надає список виборців для загального ознайомлення у приміщенні виборчої комісії.

Кожен громадянин має право ознайомитися із списком виборців у приміщенні дільничної виборчої комісії на будь-якій виборчій дільниці (а не лише на тій, де він включений до списку виборців), ознайомитися зі списком **в повному обсязі** (а не лише з відомостями про себе), **та перевірити правильність внесених до списку відомостей**. Громадянин має право звернутися до відповідної дільничної виборчої комісії або безпосередньо до органу ведення Державного реєстру виборців чи суду за місцезнаходженням виборчої дільниці щодо виявлених ним у попередньому списку виборців неправильностей, у тому числі невключення, неправильного включення до списку виборців його або інших осіб, щодо помилковості відомостей про виборців, зазначених у списку, а також щодо наявності або відсутності відміток про постійну нездатність виборця самостійно пересуватися.

Громадянин особисто подає заяву до дільничної виборчої комісії чи органу ведення Державного реєстру виборців щодо виявлених неправильностей у списку виборців. Така заява може бути подана не пізніше як за п'ять днів до дня виборів. Заява, подана після зазначеного строку, не розглядається.

Заява, подана до ДВК, не пізніше наступного дня розглядається комісією і направляється нею до відповідного органу ведення Реєстру.

Орган ведення Реєстру забезпечує розгляд заяв, поданих до нього безпосередньо та отриманих від дільничних виборчих комісій; за підсумком розгляду орган ведення Реєстру вносить зміни до відомостей Державного реєстру виборців та враховує їх при складанні уточнених списків виборців. Уточнені списки виборців передаються дільничним виборчим комісіям не пізніше як за два дні до дня виборів.

Адміністративний позов про уточнення списку виборців може бути подано до суду в строки і в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України (стаття 274 КАС України).

Адміністративні справи щодо уточнення списку виборців розглядає місцевий загальний суд як адміністративний, за місцем розташування відповідної комісії. Позовна заява про уточнення списку виборців подається до суду без сплати судового збору. **Позовну заяву може бути подано не пізніше ніж за два дні до дня голосування.**

Суд вирішує адміністративні справи 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. Неприбуття на судові засідання осіб, які були повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду.

Суд при розгляді такого адміністративного позову звертається до відповідного органу ведення Державного реєстру виборців із запитом щодо уточнення відомостей про виборця. Слід звернути увагу, що відомості, надані органом ведення Реєстру, не розглядаються як беззаперечні, якщо виборець стверджує про їх помилковість, а перевіряються судом на підставі наданих доказів. Орган ведення Реєстру як суб'єкт владних повноважень несе основний тягар доведення правильності власної позиції.

Рішення суду про внесення змін до списку виборців не пізніш як за п'ять днів до дня голосування подається виборцем до відповідного органу ведення Державного реєстру виборців або до відповідної дільничної виборчої комісії для негайного направлення до такого органу, а пізніше цього строку – безпосередньо до дільничної виборчої комісії.

Зміни до уточненого списку виборців вносяться дільничною виборчою комісією на підставі рішення суду, прийнятого у порядку та в строки, встановлені КАС України, або повідомлення органу ведення Реєстру (з метою усунення кратного включення виборця до списків виборців на різних виборчих дільницях).

Законодавство забороняє включення чи виключення виборців у списках виборців у день виборів. В день голосування, жодні зміни, крім виправлення неточностей і технічних опісок, до списку виборців виборча комісія не має права вносити, в тому числі і за рішенням суду.

Важливо врахувати, що до попереднього списку виборців на звичайній виборчій дільниці включаються громадяни України, яким виповнилося або на день виборів виповниться вісімнадцять років і які мають право голосу, та **виборча адреса** яких відповідно до відомостей Державного реєстру виборців відноситься **до цієї** виборчої дільниці.

Положення статті 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців» передбачають, що виборча адреса виборця визначається згідно з цією статтею та є підставою для віднесення виборця до **відповідної** виборчої дільниці. Так, виборчою адресою виборця є адреса, за якою **zareєстровано його місце проживання** відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Водночас, виборча адреса виборця, який не має зареєстрованого місця проживання, визначається за погодженням із центром обліку, який відповідно до закону веде облік бездомних осіб, або соціальною



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



службою, у складі якої утворено структурний підрозділ для ведення обліку бездомних осіб, або органом ведення Реєстру за мотивованим зверненням виборця.

Стаття 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців» визначає такі певні особливості щодо відповідних категорій виборців. Зокрема:

- ✓ виборчою адресою військовослужбовця строкової служби є адреса дислокації військової частини (формування);
- ✓ виборчою адресою виборця, який відбуває покарання у вигляді арешту, позбавлення або обмеження волі, є адреса установи виконання покарань;
- ✓ виборчою адресою виборця, який проживає чи перебуває за межами України, є його поштова адреса в країні проживання (перебування).

Зазначені вище положення законодавства враховуються адміністративними судами при вирішенні справ цієї категорії.

Приклад

Київський апеляційний адміністративний суд ухвалою від 24 травня 2014 року у справі № 757/13007/14-а залишив без задоволення апеляційну скаргу Особа-2 на постанову Печерського районного суду міста Києва від 22 травня 2014 року, а рішення суду першої інстанції – без змін.

У тексті рішення суду апеляційної інстанції вказується, що Позивач звернувся до суду першої інстанції із позовом, в якому просив: задовольнити адміністративний позов про внесення змін до уточненого списку виборців та зобов'язати дільничну виборчу комісію звичайної виборчої дільниці № 800595 територіального виборчого округу № 219 внести зміни до уточненого списку виборців на звичайній виборчій дільниці № 800595 територіального виборчого округу № 221 в місті Києві шляхом включення його до цього списку виборців для голосування на позачергових виборах Президента України 25.05.2014.

Постановою Печерського районного суду м. Києва від 22.05.2014 у задоволенні позову відмовлено. Суд першої інстанції мотивував своє рішення тим, що позивач до центру обліку, який відповідно до закону веде облік бездомних осіб, або соціальної служби, у складі якої утворено структурний підрозділ для ведення обліку бездомних осіб, не звертався, а тому підстави для задоволення позову відсутні.

Матеріалами справи, а саме, копією паспорта ОСОБА_2 підтверджується, що останній не має зареєстрованого місця проживання, однак, позивач, у зв'язку з тим, що проживає та працює в Києві, виявив бажання прийняти участь у позачергових виборах Президента України на дільничній виборчій комісії звичайної виборчої дільниці № 800595 територіального виборчого округу № 219.

Колегія суддів суду апеляційної інстанції звернула увагу, що позивачем, як особою без реєстрації місця проживання, не доведено факту погодження виборчої адреси із центром обліку, який відповідно до закону веде облік бездомних осіб, або соціальною службою, у складі якої утворено структурний підрозділ для ведення обліку бездомних осіб. Більш того, листом вих. № 105/14-18-132 від 14.05.2014 відділ ведення Державного реєстру виборців Печерської районної у м. Києві державної адміністрації повідомив позивача, що йому з огляду на відсутність реєстрації та наявності договору оренди на житло необхідно звернутись до спеціалізованого закладу, який згідно закону веде облік бездомних осіб, а у разі надання письмової згоди власника житла та згідно договору оренди до відділу ведення реєстру виборців Голосіївського району м. Києва.



*Таким чином, колегія суддів прийшла до висновку, що дільнична виборча комісія звичайної виборчої дільниці № 800595 територіального виборчого округу № 219 та відділ ведення Державного реєстру виборців Печерської районної у м. Києві державної адміністрації діяли у відповідності до вимог чинного законодавства, а тому підстави для задоволення позову відсутні. Враховуючи викладене, колегія суддів суду апеляційної інстанції прийшла до висновку, що суд першої інстанції ухвалив законне та обґрунтоване рішення, з дотриманням норм матеріального та процесуального права.
(<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38847016>).*

Положення статті 35¹ Закону України «Про вибори Президента України» передбачають, що кожен виборець має право на тимчасову зміну місця голосування без зміни виборчої адреси відповідно до частини третьої статті 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців». Порядок тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси встановлюється Центральною виборчою комісією.

Відповідний Порядок тимчасової зміни місця голосування був затверджений постановою Центральної виборчої комісії від 13 вересня 2012 року № 893 (Порядок тимчасової зміни місця голосування), хоч відтоді до цього акту вносилися зміни. Згідно з пунктом 2.5 цього Порядку, до заяви виборця з проханням тимчасово змінити місце голосування додаються документи (копії документів), які **підтверджують необхідність** тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни виборчої адреси. Виняток становлять виборці, виборча адреса яких знаходиться на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, які **можуть не додавати** до заяви документи, що підтверджують таку необхідність. Окрім цього, як зазначено у тому ж пункті 2.5 Порядку, виборці, виборча адреса яких знаходиться на тимчасово окупованих територіях районів, міст, селищ і сіл, їх частин у Донецькій та Луганській областях, межі та перелік яких визначаються Президентом України у порядку, передбаченому Законом «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», також можуть не додавати до заяви документи, які підтверджують необхідність тимчасової зміни місця їх голосування. 07 лютого 2019 року Президент України видав указ № 32/2019 «Про межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях».

При розгляді адміністративними судами справ щодо тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси враховуються викладені вище норми законодавства.

Приклад

У справі № 826/6930/14 Київським апеляційним адміністративним судом було встановлено, що позивач 18.05.2014р. з метою зміни місця голосування без зміни виборчої адреси на позачергових виборах Президента України 25.05.2014р., написав заяву щодо зміни місця голосування на виборчу дільницю (дільницю для голосування), в межах якої знаходиться адреса: АДРЕСА_2, або на виборчу дільницю (дільницю для голосування) №800583 територіального виборчого округу №219, зазначивши, що у день голосування буде перебувати в місті Києві, оскільки працює у цьому місті. 19.05.2014 р. позивач звернувся до відділу ведення Державного реєстру виборців Печерської районної державної адміністрації в м. Києві із заявою про тимчасову зміну місця голосування від 18.05.2014р.,



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



долучивши довідку з його місця роботи від 19.05.2014р. №38-03/аг-1, яка видана Товариством з обмеженою відповідальністю «ЛОАД» (ЄДРПОУ 37936112), про те, що ОСОБА_2 з 10.10.2013р. працює у даному товаристві на посаді юриста. Крім того, в довідці зазначено, що Товариство з обмеженою відповідальністю «ЛОАД» здійснює господарську діяльність за адресою м.Київ, б.Праці, 10, оф.3. 19.05.2014 р. співробітниками відділу ведення Державного реєстру виборців Печерської районної державної адміністрації в м. Києві заява позивача про тимчасову зміну місця голосування прийнята не була.

За таких обставин в ухвалі Київського апеляційного адміністративного суду від 24.05.2014р. у справі № 826/6930/14 висловлено правову позицію, що з урахуванням конституційного права позивача щодо участі у виборах, що відмова відділу ведення Державного реєстру виборців у прийнятті заяви про тимчасову зміну місця голосування ОСОБА_2 є протиправною та порушує право позивача на участь у виборах Президента України. Правомірність та обґрунтованість своїх дій/бездіяльності відповідачем не доведена (<http://reyestr.court.gov.ua/Review/38847036>).

Приклад

Постанова Святошинського районного суду м. Києва від 20 травня 2014 року у справі № 759/8314/14-а (<http://reyestr.court.gov.ua/Review/38799024>). Так, суд задовольнив позовні вимоги особи до дільничної виборчої комісії про включення до списку виборців для голосування на позачергових виборах Президента України 25 травня 2014 року, оскільки дійшов висновку, що відсутність позивача у Державному реєстрі виборців не є перешкодою для реалізації виборчого права позивача, гарантованого Конституцією України, за умови відповідності виборця іншим обов'язковим вимогам виборчого законодавства (наявність виборчого права, виборчої адреси, громадянства тощо).

Аналогічну правову позицію висловлено в ухвалях Київського апеляційного адміністративного суду від 23.05.2014 р. у справі № 753/7213/14-а (<http://reyestr.court.gov.ua/Review/38841349>), Харківського апеляційного адміністративного суду від 23.05.2014 р. у справі № 641/5003/14а (<http://reyestr.court.gov.ua/Review/38829504>).

Відповідно до частини третьої статті 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців» та частини третьої статті 8 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», **виборець, який бажає тимчасово змінити своє місце голосування, не змінюючи свою виборчу адресу, повинен звернутися з мотивованою заявою до органу ведення Реєстру за місцезнаходженням зазначеної виборцем виборчої дільниці або за виборчою адресою не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування на відповідних виборах чи референдумі.**

У разі отримання невмотивованої відмови або у разі протиправної бездіяльності органу ведення Державного реєстру виборців щодо зміни місця голосування виборця виникає необхідність оскарження такого рішення або бездіяльності в судовому порядку.

Приклад

Постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 24 травня 2014 року у справі № 752/7674/14-а задоволено апеляційну скаргу Особа_2 на ухвалу Голосіївського



районного суду міста Києва у справі за позовом Особа_2 до ДВК ВД № 800041 ТВО № 3 про «включення до списку виборців».

Як встановлено судом апеляційної інстанції, Особа_2 є зареєстрованим за адресою: Адреса_2. Користуючись своїм правом, передбаченим статтею 173 КАС, позивач звернувся до суду із позовом щодо зобов'язання відповідача внести його до списку виборців на період проведення виборів Президента України за адресою Адреса_1. Як свідчать матеріали справи, позивач ще 20 травня 2014 року звернувся з позовом до Голосіївського районного суду міста Києва про тимчасову зміну місця голосування в межах справи № 752/7127/14-а, за наслідком розгляду якої постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 23 травня 2014 року визнано неправомірною бездіяльність відділу ведення Реєстру виборців Голосіївської районної в місті Києві державної адміністрації щодо не прийняття та не розгляду заяви позивача про тимчасову зміну місця голосування. Тож відповідно до частини 1 статті 72 КАС, ці обставини є встановленими та не потребують доказування. У підсумку вирішення справи № 752/7674/14-а апеляційну скаргу Особа_2 задоволено, рішення суду першої інстанції скасовано, прийнято нову постанову про задоволенні позову повністю. Зокрема, рішенням суду апеляційної інстанції вирішено «тимчасово змінити на день виборів Президента України 25 травня 2014 року виборчу адресу Особа_2 та включити його до списку виборців для голосування на виборах на ВД № 800041 ТВО № 3 (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38847217>)

Таким чином, включення громадянина України, який має право голосу, до списку виборців можливе лише або в разі тимчасової зміни місця голосування виборця, що спеціально регламентується постановою Центральної виборчої комісії № 893 від 13 вересня 2012 року (в редакції від 5 вересня 2018 року), або відповідно до його виборчої адреси, яку можна змінити лише у випадку зміни місця реєстрації, що регламентовано Законом України «Про Державний реєстр виборців».

У разі встановлення того, що позивач не звертався без поважних причин у визначені законодавством строки до органу ведення Реєстру щодо тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси, і орган ведення Реєстру не приймав будь-яких рішень стосовно позивача, тобто без тимчасової зміни місця голосування або без зміни виборчої адреси відповідно до вимог виборчого законодавства суд не може зобов'язувати відповідну дільничну виборчу комісію включати позивача до списку виборців на виборчій дільниці, яку він просить визнати місцем його тимчасового голосування. Однак за наявності обґрунтованих підстав суд може зобов'язати орган ведення Державного реєстру виборців виконати відповідні дії з метою забезпечення виборчого права громадянина, якщо встановлений законодавством строк для виконання таких дій не закінчився.

Відтак напрацьована усталена судова практика, коли суди відмовляли позивачам у включенні до списку виборців за іншою адресою, яка є відмінною від виборчої адреси позивачів, оскільки виборці не скористалися своїм правом на тимчасову зміну місця голосування виборця без зміни виборчої адреси та не звернулися у визначеному законом порядку до органу ведення Реєстру за місцезнаходженням зазначених виборцями виборчих дільниць або за своїми виборчими адресами не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування (наприклад, постанова Печерського районного суду м. Києва від 23.05.2014р. у справі №757/13121/14-а/ <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38845211>).



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



Щодо порядку тимчасової зміни місця голосування громадян України, виборча адреса яких знаходиться за межами України, слід зазначити, що відповідно до пункту 2.2 Порядку тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії № 893 від 13 вересня 2012 року (в редакції від 5 вересня 2018 року), заява виборця, виборча адреса якого знаходиться за межами України, та який перебуватиме в день виборів Президента України (повторного голосування) на території України, приймається органом ведення Реєстру за вказаним у заяві місцем перебування виборця чи місцезнаходженням виборчої ділянки, ділянки для голосування, яку він просить визначити місцем його голосування, або органом ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України.

Відповідно до пункту 2.4 вказаного Порядку заява виборця, виборча адреса якого знаходиться за межами України, з проханням тимчасово змінити місце його голосування на виборах Президента України (повторному голосуванні), народних депутатів України, всеукраїнському референдумі на іншу закордонну виборчу ділянку (ділянку для голосування) приймається органом ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України.

Виборець, який проживає чи перебуває за межами України, може за власною ініціативою звернутися до відповідної закордонної дипломатичної установи України щодо зміни його виборчої адреси в порядку, встановленому статтею 20 Закону про Державний реєстр виборців. Заява про тимчасову зміну місця голосування розглядається органом ведення Реєстру невідкладно, але не раніше дня початку відповідного виборчого процесу чи процесу референдуму та не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування (пункт 3.1 Порядку тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси).

Тимчасова зміна місця голосування забезпечує включення виборця до списку виборців тільки на одній виборчій ділянці (ділянці для голосування), утвореній на відповідних виборах або референдумі (пункт 4.2 Порядку).

Отже, **відповідно до перелічених вище вимог виборчого законодавства** громадяни України, **виборча адреса яких знаходиться за межами України**, для реалізації своїх виборчих прав на території України **повинні тимчасово змінити місце свого голосування без зміни виборчої адреси**, у зв'язку з чим звернутися у визначеному законом порядку до органу ведення Реєстру за місцезнаходженням зазначеної виборцем виборчої ділянки або у Міністерстві закордонних справ України через відповідну дипломатичну установу України не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування.

Без дотримання процедури щодо тимчасової зміни місця голосування включення громадян, чия виборча адреса знаходиться за межами України, до списків виборців для голосування на території України **законодавством не передбачено**.

В такому випадку задоволенню можуть підлягати лише позовні вимоги цієї категорії громадян щодо протиправної відмови органом ведення Реєстру змінити тимчасово місце голосування виборця без зміни його виборчої адреси, і лише цього на цій основі – вимоги про включення до списків виборців. В іншому порядку вимоги щодо включення до списку виборців у цьому випадку є безпідставними.

СПОРИ, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ НА ЕТАПІ ГОЛОСУВАННЯ У ДЕНЬ ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Процедура голосування завжди привертає неабиякий інтерес не тільки учасників виборчого процесу, а також інтерес інших держав та міжнародних організацій. За додержанням законності під час проведення голосування завжди слідкує як громадськість, так і представники кандидатів, офіційні спостерігачі та ін. Тому, для запобігання можливим порушенням законодавства, стадія безпосереднього проведення голосування, як правило, досить докладно регламентується законодавчими актами. Не є виключенням з цього і законодавство України про вибори Президента.

Процедура голосування зводиться до такого: див. *блок-схему 1*.

СПОРИ, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ НА СТАДІЇ ПІДРАХУНКУ ГОЛОСІВ ВИБОРЦІВ, ВСТАНОВЛЕННЯ ПІДСУМКІВ ГОЛОСУВАННЯ І РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ТА ЇХ ОФІЦІЙНОГО ОГолошення

Однією із завершальних стадій виборчого процесу по виборах Президента України є процедура підрахунку голосів. Важливість цього етапу полягає перш за все у тому, що саме правильність підрахунку голосів впливає на результати виборів. Крім того, саме на цій стадії спостерігається найбільша кількість порушень вимог Закону. Основне навантаження при підрахунку голосів покладається на дільничні виборчі комісії, які здійснюють цю процедуру відкрито і гласно. Саме тому ця стадія виборчої процедури, на нашу думку, є найбільш виписаною в Законі. Підрахунок голосів здійснюється на засіданні комісії, яке проводиться у тому ж приміщенні, де відбувалося голосування, яке починається відразу після закінчення голосування.

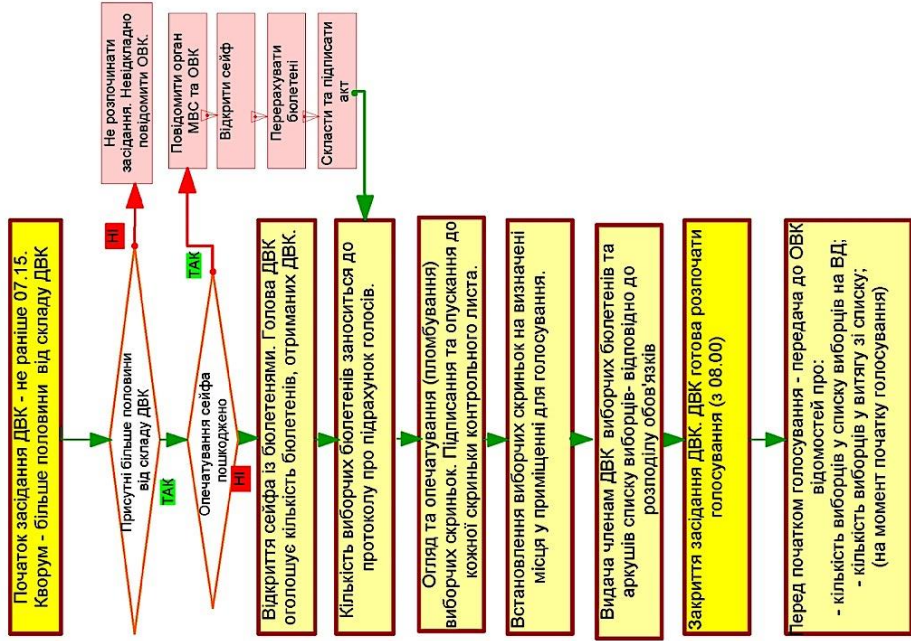
Процедуру підрахунку голосів на виборчих дільницях можна звести до такого:

- 1) на підставі списку виборців комісія встановлює: а) кількість виборців на виборчій дільниці б) кількість виборців у витягу зі списку виборців; в) кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені, за підписами у списку виборців;
- 2) комісія підраховує кількість невикористаних виборчих бюлетенів;
- 3) комісія підраховує кількість контрольних талонів з підписами виборців та членів комісії, які їх видали;
- 4) комісія перевіряє: а) чи дорівнює сума кількості невикористаних виборчих бюлетенів і кількості виборців, які отримали виборчі бюлетені, кількості виборчих бюлетенів, отриманих дільничною виборчою комісією (баланс бюлетенів); б) чи дорівнює кількість контрольних талонів кількості виборців, які отримали виборчі бюлетені, за підписами у списку виборців та у витягу зі списку виборців (баланс виборців);
- 5) після запакування списків виборців, невикористаних бюлетенів, контрольних талонів комісія перевіряє цілісність пломб або печаток на виборчих скриньках;
- 6) комісія відкриває виборчі скриньки почергово: а) першими відкриваються переносні виборчі скриньки, б) другими відкриваються звичайні виборчі скриньки; в) останніми відкриваються, у разі їх наявності, виборчі скриньки з пошкодженими печатками або пломбами, а також іншими пошкодженнями, виявленими під час голосування; вміст виборчої скриньки висипається на стіл, за яким розміщуються члени дільничної виборчої комісії, при цьому перевіряється наявність у скриньці контрольного листа;

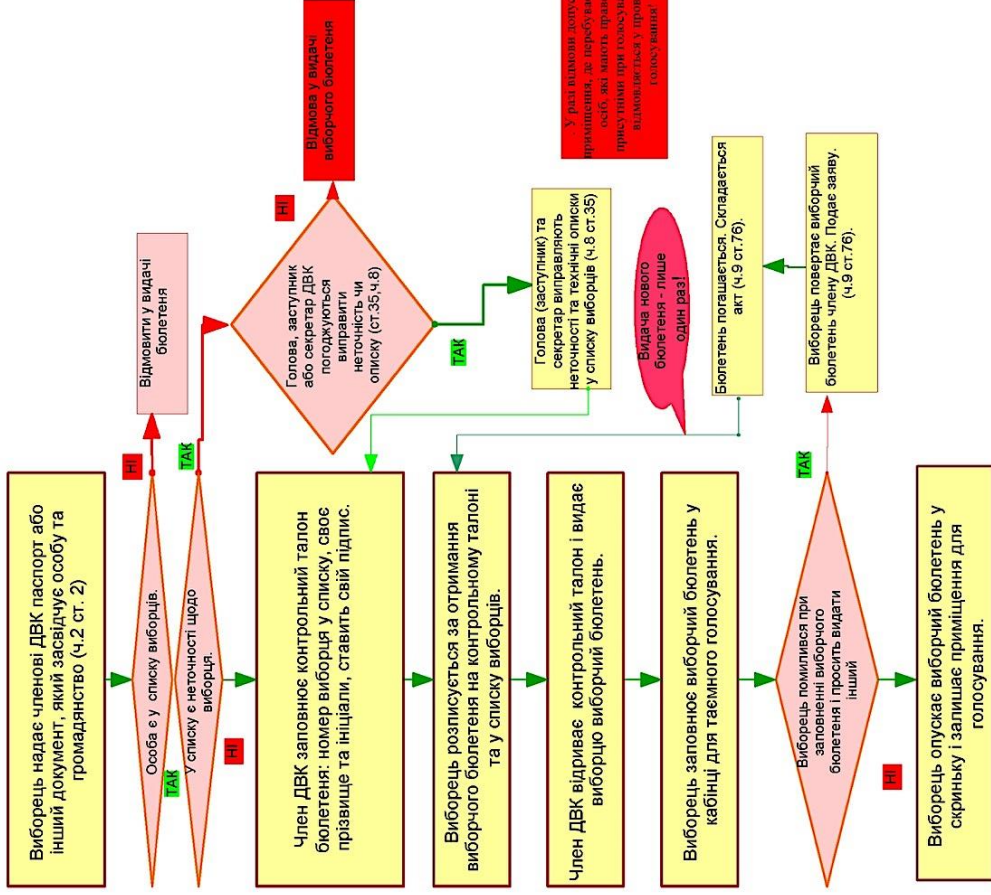
ДЕНЬ ВИБОРІВ (ДЕНЬ ПОВТОРНОГО ГОЛОСУВАННЯ)

Блок схема 1

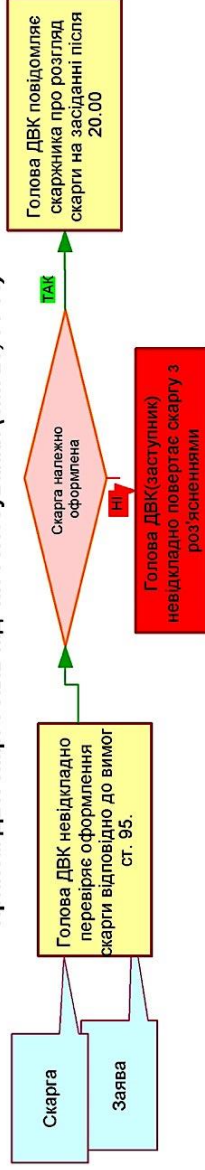
Підготовка ДВК до голосування (ст. 75)



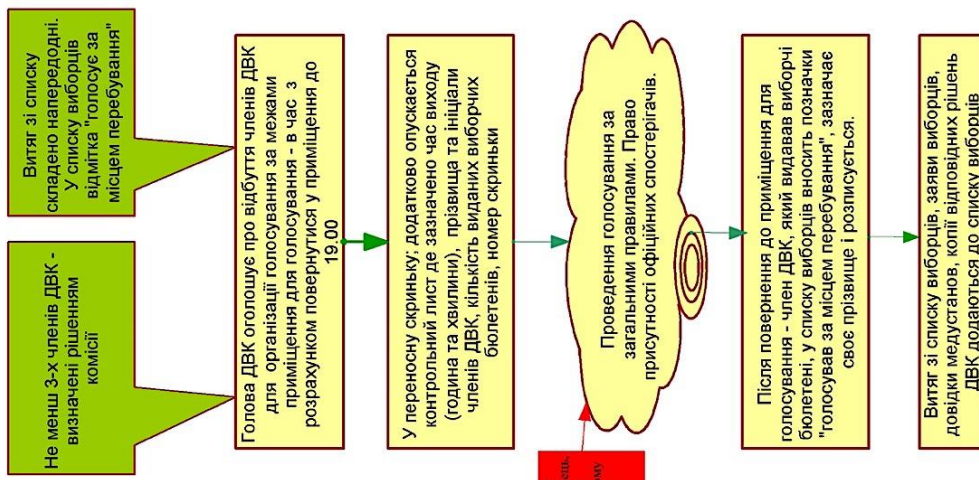
Голосування (ст. 76)



Прийом ДВК скарг і заяв під час голосування (ст. 28, 94-96)







Голосування за межами приміщення для голосування (ст. 77)



- 7) комісія підраховує загальну кількість виборчих бюлетенів, за винятком бюлетенів, які не підлягають врахуванню (кількість виборців, які взяли участь у голосуванні);
- 8) комісія розкладає виборчі бюлетені на місця, позначені окремими табличками, що містять з обох боків прізвища й ініціали кандидатів, написи "недійсні";
- 9) комісія підраховує кількість голосів виборців, поданих за кожного кандидата на пост Президента України, а також кількість недійсних голосів виборців;
- 10) комісія перевіряє, чи дорівнює кількість виборців, які взяли участь у голосуванні, сумі кількості недійсних бюлетенів та кількості бюлетенів, голоси в яких подано за кожного кандидата (баланс голосів).

При здійсненні зазначених вище процедур члени комісії дотримуються таких правил:

-  після встановлення дільничною виборчою комісією відповідної кількості, ця кількість оголошується та відразу заноситься до протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці;
-  всі документи, які закінчили опрацьовувати члени комісії, **запаковуються**, на пакеті робиться відповідний напис, зазначаються номер територіального округу, номер виборчої дільниці, кількість запакованих документів, дата і час пакування, ставляться підписи присутніх членів дільничної виборчої комісії та печатка комісії;
-  всі виявлені порушення балансів фіксуються актами; акт підписується присутніми членами дільничної виборчої комісії, його мають право підписати присутні кандидати, їх довірені особи, офіційні спостерігачі; підписи скріплюються печаткою комісії;
-  у разі виникнення сумнівних питань – спори вирішуються комісією шляхом голосування і прийняття протокольного рішення, яке фіксується у **протоколі засідання** комісії.

Відповідно до частини одинадцятої статті 69 Закону України «Про вибори Президента України», **у разі порушення офіційним спостерігачем від партії, кандидата на пост Президента України, громадської організації вимог частини десятої цієї статті виборча комісія робить йому попередження**. У випадку повторного або грубого порушення заборон, встановлених частиною десятою статті 69 виборча комісія може позбавити його права бути присутнім на своєму засіданні двома третинами голосів від складу комісії (частина одинадцята статті 28 цього Закону). Таке рішення може бути оскаржене офіційним спостерігачем до суду.

Приклад

Правомірність застосування вказаної норми Закону України «Про вибори Президента України» перевірялась Одеським окружним адміністративним судом (постанова від 28 травня 2014 року у справі № 815/3114/14 / <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38927819>), який встановив, що згідно витягу з протоколу №21 безперервного засідання Окружної виборчої комісії з виборів Президента України територіального виборчого округу №136, голова комісії Самойленко І.В. вказав, що ОСОБА_5 перешкоджав вільному обзору окремих членів комісії при перевірці цілісності упаковки виборчої документації у зв'язку з відеозйомками та намагався взяти в руки бюлетені (торкаючись до них руками), що знаходилися у пошкодженому пакеті при порушенні цілісності упаковки пакета з написом „Невикористані бюлетені" ДВК №511219, здійсненої членом ОВК, що могло мати наслідком грубе порушення виборчого законодавства, своїми неправомірними діями вищезазначена особа перешкоджала проведенню засідання ОВК, у зв'язку з вказаним голова ОВК Самойленко І.В. запропонував позбавити його права присутності на засіданні.

За позбавлення права присутності на безперервному засіданні ОВК офіційного спостерігача від кандидата на пост Президента України ОСОБА_4 - ОСОБА_5 проголосували: за - 12, проти - 2, утримались - 0, тобто рішення було прийнято 2/3 від складу комісії.



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



За таких обставин, суд дійшов висновку, що комісія обґрунтовано прийняла рішення про позбавлення права присутності на безперервному засіданні ОВК офіційного спостерігача від кандидата на пост Президента України ОСОБА_4 - ОСОБА_5, не порушуючи при цьому вимог Закону України від 05 березня 1999 року N 474-XIV.

Процедури підрахунку голосів виборців, встановлення підсумків голосування та результатів виборів мають надзвичайно важливе значення. Саме тому всі дії мають бути зафіксовані у відповідних протоколах – не лише у протоколах засідань відповідних комісій, але й у спеціальних підсумкових протоколах – про підрахунок голосів виборців на дільниці, про встановлення підсумків голосування виборців у межах територіального (закордонного) виборчого округу, про результати виборів. Необхідність такого впливає із того, що під час здійснення процедури підрахунку голосів встановлюються проміжні юридичні факти, на підставі яких встановлюється остаточний факт – результати виборів. Отже, така фіксація спрямована на унеможливлення фальсифікації результатів виборів. Тому Закон ставить певні вимоги до процедури складання та оформлення підсумкових протоколів.

Так, перший примірник протоколу про підрахунок голосів складається поступово у процесі підрахунку; інші примірники виготовляються у повній відповідності до першого. Всього протокол складається дільничною виборчою комісією у кількості примірників, яка на чотири більша, ніж кількість осіб, які входять до складу дільничної виборчої комісії, при цьому всі примірники протоколу нумеруються і мають однакову юридичну силу.

У протоколі зазначаються дата і час (година і хвилини) його підписання членами дільничної виборчої комісії. Кожен примірник протоколу підписується головою, заступником голови, секретарем та іншими членами дільничної виборчої комісії, які присутні на засіданні комісії. Протокол засвідчується печаткою дільничної виборчої комісії. Перший і другий примірники протоколу дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці запаковуються і транспортуються до окружної виборчої комісії. Третій примірник протоколу зберігається у секретаря ДВК, четвертий примірник зазначеного протоколу невідкладно вивішується для загального ознайомлення в приміщенні дільничної виборчої комісії, а решта по одному примірнику протоколу видається членам дільничної виборчої комісії. Разом із тим, кандидатам на пост Президента України, їх довіреним особам, офіційним спостерігачам, які були присутні при підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці, на їх прохання невідкладно видаються **копії** зазначеного протоколу, засвідчені головою і секретарем дільничної виборчої комісії та скріплені печаткою комісії. Видання копій протоколів зазначеним особам засвідчується актом комісії, який додається до першого та другого примірників протоколів.

Окружна виборча комісія на підставі протоколів ДВК про підрахунок голосів встановлює підсумки голосування виборців у межах територіального округу, про що складає відповідний підсумковий протокол. Перший примірник протоколу ОВК **про підсумки голосування виборців в межах територіального виборчого округу** транспортується до ЦВК.

Центральна виборча комісія на підставі протоколів усіх окружних виборчих комісій та власного **протоколу про підсумки голосування виборців в межах закордонного виборчого округу** встановлює результати голосування виборців у день виборів Президента України, про що складає **протокол про результати голосування у день виборів (день повторного голосування) на виборах Президента України.**



Відповідно до 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. Проте, якщо до виборчого бюлетеня для голосування у день виборів було включено не більше двох кандидатів і за результатами голосування у день виборів жоден кандидат не був обраний, Центральна виборча комісія приймає рішення про звернення до Верховної Ради України з поданням про призначення повторних виборів Президента. Якщо ж до виборчого бюлетеня для голосування у день виборів було включено більше двох кандидатів і за результатами голосування у день виборів Президента України жоден кандидат не був обраний, Центральна виборча комісія приймає рішення про проведення повторного голосування.

ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

ОСОБЛИВОСТІ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ, ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ

Як відзначено у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «*Намат Алієв проти Азербайджану*» (*Case of Namat Aliyev v. Azerbaijan*) від 08 квітня 2010 року (заява № 18705/06), існування національних механізмів ефективного розгляду скарг та позовних заяв у спорах щодо реалізації виборчих прав, є «однією із найбільш вагомих гарантій вільних та справедливих виборів». Це забезпечує «ефективну реалізацію права обирати та бути обраним, підтримує загальну впевненість у належній організації та проведенні державою виборчого процесу, а також утворює важливий механізм, за допомогою якого держава досягає виконання своїх позитивних зобов'язань за статтею 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод». За приписами пункту 6 частини першої статті 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема у спорах щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом. Такі спори традиційно називають «виборчими спорами».

Звертаючись до конкретних видів виборчих спорів під час виборів народних депутатів України, здійснено класифікації таких спорів залежно від етапів виборчого процесу.

ВИДИ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ЗАЛЕЖНО ВІД ЕТАПІВ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ ПІД ЧАС ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ

Відповідно до частини п'ятої статті 11 Закону «Про вибори народних депутатів України», виборчий процес включає такі етапи:

1. висування кандидатів у депутати;
2. утворення виборчих комісій (крім Центральної виборчої комісії);
3. реєстрація кандидатів у депутати;
4. проведення передвиборної агітації;
5. утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі;
6. складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;
7. голосування;
8. підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування;
9. встановлення результатів виборів депутатів та їх офіційне оприлюднення;
10. припинення повноважень окружних та дільничних виборчих комісій.



Вказані вище етапи виборчого процесу є обов'язковими. Натомість, частина шоста статті 11 Закону «Про вибори народних депутатів України» визначає так звані «факультативні» етапи, які можуть мати місце. Згідно з цією нормою, у випадках, передбачених цим Законом, виборчий процес включає також такі етапи:

1. повторне голосування;
2. підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків повторного голосування.

Слід мати на увазі, що ці етапи не утворюють упорядкованої послідовності; відповідні виборчі процедури в рамках деяких із них відбуваються одночасно. Крім того, окремі виборчі процедури не належать до жодного із зазначених етапів (формування виборчих фондів, внесення кандидатур офіційних спостерігачів і їх реєстрація тощо).

ВИСУВАННЯ КАНДИДАТІВ У ДЕПУТАТИ

Конституційний Суд України у рішенні від 4 грудня 2001 року у справі № 16-рп/2001 (справа про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради) відзначив, що передбачене частиною першою статті 38 Конституції України право громадянина «бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (пасивне виборче право) **не можна** тлумачити **буквально**, оскільки йому **не відповідає** обов'язок виборців голосувати «за» і обрати конкретного громадянина. Це по суті є правом при дотриманні необхідних умов **балотуватися** на виборах. Таким чином, **висування** кандидатів на виборах є однією із **ключових** процедур реалізації права балотуватись на відповідних виборах, а відтак – і можливості бути обраним.

Статтею 52 Закону «Про вибори народних депутатів України» у редакції від 3 липня 2018 року (далі – Закон № 4061- VI) визначено загальний порядок висування кандидатів у депутати. Так, висування кандидатів у депутати партіями розпочинається **за дев'яносто і закінчується за сімдесят дев'ять днів до дня голосування**. Закон № 4061-VI не встановлює періоду самовисування кандидатів в одномандатних виборчих округах. Однак зі змісту положень статей 16, 52, 58 цього Закону слідує, що самовисування кандидатів можливе після початку виборчого процесу та до останнього дня подання до Центральної виборчої комісії документів для реєстрації кандидатів у депутати.

Умови володіння пасивним виборчим правом на виборах народних депутатів України встановлені статтею 76 Конституції України.

Право висування кандидатів у депутати у загальнодержавному окрузі реалізується виборцями через політичні партії в порядку, встановленому статутом партії. Право висування кандидатів у депутати у одномандатних округах реалізується виборцями через партії або шляхом самовисування (статті 52, 53 Закону Закон № 4061-VI).

Одна і та ж особа може бути включена лише до одного виборчого списку кандидатів у депутати від партії або висунута лише в одному з одномандатних округів.

Балотування кандидата у двох виборчих округах одночасно неприпустиме, оскільки порушує принцип рівного виборчого права. Тому частина п'ята статті 52 Закону № 4061-VI щодо того, що одна і та ж особа може бути включена до виборчого списку кандидатів у депутати від партії та висунута лише в одному з одномандатних виборчих округів в порядку висування партією або в порядку самовисування, втратила чинність, як така, що є неконституційною, на підставі рішення Конституційного Суду № 8-рп/2012 від 5 квітня 2012 року.



Статтею 53 Закону № 4061-VI встановлено порядок висування кандидатів у депутати партією.

Так, висування кандидатів, формування та затвердження виборчого списку кандидатів у депутати від партії у загальнодержавному окрузі та висування кандидатів у депутати від партії в одномандатних округах здійснюється партією на з'їзді (зборах, конференції) у порядку, встановленому статутом партії. Партія може висунути кандидатом у депутати особу, яка є членом цієї партії, або безпартійну особу, яка має право бути обраною депутатом. Партія може висунути:

- 1) виборчий список кандидатів у депутати від партії у загальнодержавному окрузі у кількості, яка не перевищує 225 осіб;
- 2) по одному кандидату у депутати в кожному одномандатному окрузі.

Форма виборчого списку кандидатів у депутати від партії затверджується Центральною виборчою комісією не пізніше як за сто двадцять днів до дня голосування (тобто поза межами виборчого процесу). Таким чином, відповідне рішення Центральної виборчої комісії не може бути оскаржене в порядку особливостей, притаманних виборчим спорам.

Спори, які можуть виникати на цьому етапі виборчого процесу, можуть стосуватися оскарження рішень, дій чи бездіяльності партій, що мали місце на з'їздах (зборах, конференціях) таких партій, на яких вирішувались питання висування кандидатів у народні депутати. Однак при цьому слід мати на увазі, що такі спори можуть стосуватися лише порушення «законодавства про вибори». Разом із тим, статут політичної партії не є актом законодавства. Окрім цього, слід враховувати, що частиною першою статті 276 КАС України закріплено право оскаржувати «дії чи бездіяльність» партій. Відтак, можливість оскарження «рішень» партій, зокрема рішень щодо висування кандидатів на виборах народних депутатів України на партійних з'їздах є невизначеним та потребує або нормативного закріплення, або підтвердження судовою практикою. Враховуючи час набрання чинності новою редакцією КАС України, справи цієї категорії дотепер не розглядалися адміністративними судами.

Спори щодо відмови у прийнятті документів на реєстрацію кандидатів, відмови у реєстрації кандидатів, скасування рішень про реєстрацію кандидатів будуть відображені в лекції під час розгляду стадії виборчого процесу «Реєстрація кандидатів у народні депутати».

*Невисування особи кандидатом (або, неприйняття рішення про висування кандидатом) є власним розсудом партії; тому відмова від висування кандидата не може бути оскаржена. Водночас, необхідно зробити зауваження стосовно рішення партії про ініціювання скасування реєстрації кандидата. Як зазначив Конституційний Суд України у своєму рішенні № 3-рп/2017 від 21 грудня 2017 року, «З огляду на те, що... кандидати у народні депутати України мають публічно-правовий статус, реалізація ними пасивного виборчого права **після офіційної реєстрації** Центральною виборчою комісією кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку від партії, **не може залежати від партії, яка їх висунула та сформувала виборчий список**». Тому рішення партії про ініціювання скасування реєстрації висунутого нею і зареєстрованого ЦВК кандидата може і повинно бути оскаржене.*

Частиною першою статті 276 КАС України встановлено, 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 виборчого процесу, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму.



Виборець, учасник всеукраїнського референдуму (громадянин України, який має право голосу у відповідних виборах або референдумі) **може оскаржити дії чи бездіяльність суб'єктів**, визначених частиною першою цієї статті, якщо ці дії чи бездіяльність **безпосередньо порушують** його виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму (частина друга статті 276 КАС України).

Приклад

Прикладом розгляду спорів, які виникають під час висунення кандидатів у народні депутати від політичних партій є справа № 826/15803/14 від 16 жовтня 2014 року.

Так, кандидат у народні депутати України Омельченко Олександр Олександрович звернувся до Окружного адміністративного суду міста Києва з адміністративним позовом про визнання протиправними дій Радикальної партії Олега Ляшка щодо прийняття рішення від 13 жовтня 2014 про скасування рішення щодо реєстрації Омельченка Олександра Олександровича кандидатом у депутати в одномандатному виборчому окрузі № 94, про визнання протиправним та скасування рішення Радикальної партії Олега Ляшка, прийнятого 13 жовтня 2014 на VI з'їзді Радикальної партії Олега Ляшка, про скасування рішення щодо реєстрації Омельченка Олександра Олександровича кандидатом у депутати в одномандатному виборчому окрузі № 94.

Позовні вимоги було мотивовано протиправністю дій Радикальної партії Олега Ляшка із прийняття рішення від 13 жовтня 2014 відносно Омельченка О.О., оскільки кандидатура позивача відповідає вимогам, встановлених частиною другою статті 76 Конституції України та частиною першою статті 9 Закону про вибори народних депутатів для осіб, які можуть бути обрані депутатами. Названими нормами чинного законодавства України не передбачено обмежень в частині досягнення граничного віку для можливості бути обраним народним депутатом України.

*Відмовляючи у задоволенні позовних вимог, суд наголосив, що норми статті 76 Конституції України та статті 9 Закону про вибори народних депутатів **не встановлюють граничного віку** для висунення кандидатів у народні депутати, а передбачають лише мінімальний віковий ценз для можливості бути обраним депутатом. А тому **дискримінація за ознакою досягнення граничного віку (пенсійного віку) є недопустимою**.*

Суд також вказав на те, що рішення VI з'їзду Радикальної партії Олега Ляшка від 13 жовтня 2014 № 5 не містить причин для скасування реєстрації кандидата Омельченка О.О. кандидатом у депутати в одномандатному виборчому окрузі № 94.

*При цьому, визначальною для скасування реєстрації кандидата в силу приписів статей 10, 53, 61 Закону про вибори народних депутатів **є не причина скасування, а прийняте** згідно із порядком, передбаченому статутом цієї партії, відповідне **рішення партії**, яка висувала відповідного кандидата.*



УТВОРЕННЯ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ

Відповідно до статті 24 Закону 4061-VI систему виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення виборів депутатів, становлять:

- 1) Центральна виборча комісія;
- 2) окружні виборчі комісії;
- 3) дільничні виборчі комісії.

Повноваження виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів депутатів здійснюються:

- 1) Центральної виборчої комісії – на всій території України та в закордонному окрузі;
- 2) окружної виборчої комісії – у межах одномандатного округу;
- 3) дільничної виборчої комісії – у межах виборчої дільниці.

Повноваження окружної виборчої комісії закордонного округу здійснює Центральна виборча комісія.

Виборчі комісії є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення виборів депутатів і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про вибори депутатів.

Статус Центральної виборчої комісії визначається Конституцією України, Законом України «Про Центральну виборчу комісію», Законом «Про вибори народних депутатів України» та іншими законами України. Центральна виборча комісія очолює систему виборчих комісій, які організують підготовку і проведення виборів депутатів, і є комісією вищого рівня щодо всіх окружних та дільничних виборчих комісій, передбачених цим Законом.

Центральна виборча комісія **не** є правонаступником окружних виборчих комісій у цивільно-правовому аспекті. Із цього припису слідує, що після закінчення виборів і припинення окружних виборчих комісій їх фінансова заборгованість перед кредиторами погашається не ЦВК, а з бюджету в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Статус окружних та дільничних виборчих комісій визначається Законом «Про вибори народних депутатів України».

Окружна виборча комісія є юридичною особою, має печатку, зразок якої затверджується Центральною виборчою комісією. Окружна виборча комісія є комісією вищого рівня щодо всіх дільничних виборчих комісій в межах відповідного одномандатного округу.

Дільнична виборча комісія не є юридичною особою. Дільнична виборча комісія має власну печатку, зразок якої затверджується Центральною виборчою комісією, володіє власною адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю.

З практики розгляду справ у 2012 та 2014 роках вбачається, що здебільшого до адміністративних судів оскаржувались рішення, дії чи бездіяльність ЦВК та ОВК щодо формування складу ОВК та ДВК відповідно.

УТВОРЕННЯ ОКРУЖНИХ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ

Насамперед слід звернути увагу, що порядок і строки утворення ОВК під час виборів народних депутатів України відрізняються від порядку і строків утворення ОВК під час виборів Президента України.

Статтю 27 Закону 4061-VI передбачено, що окружна виборча комісія утворюється Центральною виборчою комісією не пізніше як за шістьдесят два дні до дня голосування у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії у кількості не менше дванадцяти і не більше вісімнадцяти осіб. Відтак, на відміну від Закону «Про вибори Президента України», Закон 4061-VI визначає не лише мінімальний, але й максимальний склад окружних виборчих комісій.

Суб'єктами подання кандидатур до складу окружних виборчих комісій (далі – суб'єкт подання) є:

- 1) політична партія, депутатська фракція якої зареєстрована в Апараті Верховної Ради України поточного скликання (парламентська партія);**
- 2) політичні партії – суб'єкти виборчого процесу, кандидати у депутати від яких зареєстровані у загальнодержавному окрузі.**

До складу окружної виборчої комісії обов'язково включаються (за наявності відповідного подання) по одному представнику від парламентської партії. Не більше ніж по одному представнику від політичної партії, яка висунула список кандидатів, включаються до складу окружної виборчої комісії **шляхом жеребкування**, що проводиться Центральною виборчою комісією у встановленому нею порядку, не пізніше як на третій день після закінчення строку внесення подань, зазначених у частині четвертій статті 27. Зазначимо, що парламентська партія, яка висунула список кандидатів, по суті може подати дві кандидатури (по одній у кожному статусі).

Кандидатури, внесені до складу окружної виборчої комісії, можуть бути відхилені лише з підстав їх невідповідності вимогам, зазначеним у статті 26 Закону **4061-VI**, порушення вимог частин четвертої - сьомої статті 27 або застосування механізму жеребкування.

Центральний керівний орган суб'єкта подання **не пізніше як за шістьдесят сім днів** до дня голосування подає на паперових носіях та в електронному вигляді до Центральної виборчої комісії за формою, затвердженою Центральною виборчою комісією, список осіб від цього суб'єкта, не більше однієї кандидатури до однієї комісії, для включення їх до складу відповідних окружних виборчих комісій. Подання підписується керівником суб'єкта подання (або особою, яка виконує його повноваження) та скріплюється печаткою відповідного суб'єкта подання.

У поданні кандидатур до складу окружних виборчих комісій зазначаються:

1. прізвище, ім'я (усі власні імена), по батькові (за наявності) особи;
2. число, місяць, рік народження;
3. громадянство особи;
4. місце проживання та адреса житла особи, а також контактні телефони;
5. володіння державною мовою;
6. освіта;
7. місце роботи та займана посада особи;
8. наявність досвіду щодо участі в роботі виборчих комісій;
9. посада в комісії, на яку пропонується особа;
10. відомості про відсутність у особи судимості за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину чи злочину проти виборчих прав громадян.



Розгляд судами виборчих спорів



До подання додаються **власноручно** написані заяви осіб, запропонованих до складу окружної виборчої комісії, про згоду на участь у її роботі від відповідного суб'єкта подання, а у разі пропонування цієї кандидатури на посаду голови, заступника голови або секретаря комісії – про згоду виконувати відповідні посадові обов'язки.

Технічні описки та неточності, допущені у поданні, не є підставою для відхилення внесених кандидатур. Про виявлення таких описок і неточностей Центральна виборча комісія невідкладно повідомляє відповідного суб'єкта подання. Зазначені описки та неточності можуть бути виправлені шляхом внесення уточненого подання стосовно відповідних кандидатур не пізніше наступного дня після дня отримання вказаного повідомлення. Якщо уточнене подання не надійшло у цей строк, відповідні кандидатури відхиляються.

У разі, якщо у встановлений частиною четвертою статті 27 Закону 4061-VI строк не надійшли подання щодо складу окружної виборчої комісії або якщо кількість запропонованих до складу окружної виборчої комісії осіб становить менше дванадцяти, окружна виборча комісія утворюється у строк, визначений частиною першою статті 27 цього Закону, Центральною виборчою комісією за поданням Голови Центральної виборчої комісії, внесеним з дотриманням вимог, передбачених у статті 26 Закону **4061-VI**, у кількості дванадцяти осіб з обов'язковим урахуванням поданих кандидатур від відповідних суб'єктів подання, передбачених частиною другою цієї статті.

Кожний суб'єкт подання кандидатур до складу окружних виборчих комісій має право на пропорційну частку кожної категорії керівних посад в окружних виборчих комісіях. Частка керівних посад для кожного суб'єкта подання кандидатур до складу окружних виборчих комісій в межах загальнодержавного округу визначається відповідно до кількості кандидатур, включених від цього суб'єкта до складу окружних виборчих комісій, у відношенні до загальної кількості осіб, включених до складу окружних виборчих комісій. Особа, включена до складу окружної виборчої комісії за поданням Голови Центральної виборчої комісії, не може бути призначена на керівну посаду у виборчій комісії, крім випадків, коли до складу відповідної виборчої комісії не надійшли або надійшли у недостатній кількості подання щодо призначення відповідних осіб на посаду голови, заступника голови та секретаря комісії. Розподіл керівних посад між суб'єктами подання в межах часток, визначених відповідно до цієї частини, визначається Центральною виборчою комісією. При цьому повинна бути дотримана приблизна рівномірність територіального розподілу посад, отриманих представниками кожного суб'єкта подання.

Голова, заступник голови та секретар окружної виборчої комісії повинні бути представниками різних партій - суб'єктів подання, передбачених частиною другою цієї статті. Ця вимога істотна з огляду на те, що парламентська партія, яка висунула список кандидатів, може мати двох членів комісії.

Рішення про утворення окружних виборчих комісій та про їх склад, прийняте відповідно до вимог Закону, оприлюднюється на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії не пізніше наступного дня від дня його прийняття. Витяг із цього рішення про утворення окружних виборчих комісій у відповідному регіоні та про їх склад публікується Центральною виборчою комісією у регіональному друкованому засобі масової інформації у семиденний строк від дня прийняття зазначеного рішення. Рішення про зміни у складі окружної виборчої комісії оприлюднюється у порядку та у строки, встановлені цією частиною, однак не пізніше останнього дня перед днем голосування.



Розгляд справ стосовно оскарження рішень, дій, бездіяльності ЦВК **щодо утворення** окружних виборчих комісій, змін у складі цих комісій **інстанційно підсудні Шостому апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції.**

Попередньо справи цієї категорії вирішувались Київським апеляційним адміністративним судом (КААС). При розгляді зазначеної категорії справ КААС, окрім норм цього Закону, керувався **постановами ЦВК** «Про Порядок проведення Центральною виборчою комісією жеребкування щодо включення кандидатур до складу окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України на чергових виборах народних депутатів України 28 жовтня 2012 року» від 19 квітня 2012 № 69, «Про Порядок проведення Центральною виборчою комісією жеребкування щодо включення кандидатур до складу окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України» від 25 квітня 2013 № 87, «Про утворення окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 року» від 05 вересня 2014 № 858 тощо.

При розгляді справ відповідної категорії необхідно керуватися постановами ЦВК, які регулюють відповідне питання, з якими можна ознайомитися, у тому числі, на офіційному веб-сайті комісії.

УТВОРЕННЯ ДІЛЬНИЧНИХ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ

При підготовці виборів народних депутатів України чи не найбільш чисельний за предметністю масив справ стосується оскарження дій та рішень відповідних ОВК стосовно проведення жеребкування кандидатур до складу ДВК та утворення ДВК.

Правила утворення ДВК звичайних та спеціальних виборчих дільниць (далі – ВД) встановлені положеннями статі 28 Закону № 4061- VI.

Так, стаття 28 Закону 4061-VI передбачає, що дільнична виборча комісія утворюється відповідною окружною виборчою комісією **не пізніше як за тридцять один день до дня голосування** у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії. Дільнична виборча комісія утворюється у складі:

- 1) для малих дільниць – 10 – 14 осіб;
- 2) для середніх дільниць – 12 – 16 осіб;
- 3) для великих дільниць – 14 – 18 осіб.

На виборчих дільницях, де кількість виборців не перевищує п'ятдесяти осіб, дільнична виборча комісія може утворюватися у складі голови, секретаря та двох – чотирьох членів комісії.

Право подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій мають суб'єкти, які мають право подання кандидатур до складу ОВК, та кандидати у депутати, зареєстровані у відповідному одномандатному окрузі.

Від імені партії подання вносить уповноважена на підставі довіреності особа від партії. Подання від кандидата у депутати вносить безпосередньо кандидат у депутати або його довірена особа. Суб'єкт подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій **не пізніше як за тридцять дев'ять днів до дня голосування** подає до відповідної окружної виборчої комісії на паперових носіях та в електронному вигляді за формою, затвердженою Центральною виборчою комісією, список осіб від цього суб'єкта подання, не більше однієї кандидатури до однієї виборчої комісії, для включення їх до складу відповідних дільничних виборчих комісій. У поданні зазначаються особи, запропоновані відповідним суб'єктом подання на посаду голови, заступника голови та



Розгляд судами виборчих спорів



секретаря виборчої комісії. Подання від партії підписується керівником партії (або особою, яка виконує його повноваження) та скріплюється печаткою цієї партії. Подання від кандидата у депутати вносяться за підписом відповідного кандидата у депутати.

До складу дільничної виборчої комісії звичайної чи спеціальної виборчої дільниці, за винятком спеціальної виборчої дільниці, утвореної на судні, яке в день голосування перебуває у плаванні під Державним Прапором України, на полярній станції України, обов'язково включаються (за наявності відповідного подання) по одному представнику від парламентської партії. Не більше ніж по одному представнику від партії, яка висунула зареєстрований список кандидатів у загальнодержавному виборчому окрузі, та від кандидатів у депутати у відповідному одномандатному окрузі включаються до складу дільничної виборчої комісії шляхом жеребкування, що проводиться окружною виборчою комісією не пізніше як на третій день після закінчення встановленого строку внесення подань в порядку, визначеному Центральною виборчою комісією. Кандидатури, внесені до складу дільничної виборчої комісії, можуть бути відхилені лише з підстав їх невідповідності вимогам, встановленим статтею 26 Закону, або застосування механізму жеребкування, а також внесення подання з порушенням вимог частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 27.

У поданні кандидатур до складу дільничних виборчих комісій зазначаються ті ж відомості, що й для кандидатур до складу ОВК (частина п'ята статті 27 Закону). До подання додаються заяви осіб, запропонованих до складу дільничної виборчої комісії, про згоду на участь у роботі виборчої комісії від відповідного суб'єкта подання, а у разі пропонування цієї кандидатури на посаду голови, заступника голови або секретаря виборчої комісії – про згоду виконувати відповідні посадові обов'язки.

У разі якщо у встановлений частиною шостою цієї статті строк не надійшли подання щодо складу дільничної виборчої комісії або якщо кількість запропонованих до складу дільничної виборчої комісії осіб становить менше ніж мінімальна кількість, встановлена частинами другою та третьою цієї статті, окружна виборча комісія зобов'язана у строк, визначений частиною першою цієї статті, утворити дільничну виборчу комісію за поданням голови окружної виборчої комісії у складі, не більшому ніж середня кількість осіб від кількостей, встановлених частинами другою або третьою статті 28, з обов'язковим урахуванням поданих кандидатур від суб'єктів подання, передбачених частиною четвертою цієї статті. Пропозиції стосовно таких кандидатур голові окружної виборчої комісії можуть подавати члени окружної виборчої комісії.

Технічні описки та неточності, допущені у поданні, не є підставою для відхилення внесених кандидатур. Про виявлення таких описок і неточностей окружна виборча комісія невідкладно повідомляє відповідного суб'єкта подання. Зазначені описки та неточності можуть бути виправлені шляхом внесення уточненого подання стосовно відповідних кандидатур не пізніше наступного дня після отримання вказаного повідомлення. Якщо уточнене подання не надійшло у цей строк, відповідні кандидатури відхиляються.

Кожний суб'єкт подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій має право на пропорційну частку кожної категорії керівних посад у дільничних виборчих комісіях окремо малих, середніх, великих виборчих дільниць у межах виборчого округу, яка залежить від кількості кандидатур від відповідних суб'єктів подання, включених до складу дільничних виборчих комісій. Частка керівних посад для кожного суб'єкта подання у кожній категорії виборчих дільниць у межах виборчого округу визначається відповідно до кількості кандидатур, включених від цього суб'єкта подання до складу виборчих комісій кожної категорії виборчих дільниць, у відношенні до загальної кількості осіб, включених до складу виборчих комісій



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



відповідної категорії виборчих дільниць. Особа, включена до складу дільничної виборчої комісії за поданням голови окружної виборчої комісії, не може бути призначена на керівну посаду у виборчій комісії, крім випадків, коли до складу відповідної виборчої комісії не надійшли або надійшли у недостатній кількості подання щодо призначення відповідних осіб на посаду голови, заступника голови та секретаря комісії. Розподіл керівних посад між суб'єктами подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій у межах часток, визначених відповідно до цієї частини, визначається окружною виборчою комісією у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією.

Голова, заступник голови та секретар дільничної виборчої комісії повинні бути представниками різних партій, кандидатів у депутати - суб'єктів подання, передбачених частиною четвертою цієї статті.

Дільнична виборча комісія спеціальної виборчої дільниці, утвореної на судні, яке в день голосування перебуває у плаванні під Державним Прапором України, на полярній станції України, утворюється окружною виборчою комісією за місцем приписки судна, полярної станції України за поданням відповідно капітана судна, керівника полярної станції України, яке може надсилатися технічними засобами зв'язку у строк, передбачений частиною шостою цієї статті.

У разі утворення спеціальної виборчої дільниці у винятковому випадку, тобто у разі утворення нового стаціонарного лікувального закладу, установи виконання покарань, слідчого ізолятора чи іншого закладу (установи) з тимчасовим перебуванням виборців з обмеженими можливостями пересування, непередбаченого виходу у плавання судна під Державним Прапором України (частина восьма статті 21), дільнична виборча комісія такої дільниці утворюється Центральною виборчою комісією одночасно з утворенням виборчої дільниці за поданням окружної виборчої комісії.

Про підготовку подання до Центральної виборчої комісії щодо утворення спеціальної виборчої дільниці **у винятковому випадку** окружна виборча комісія повідомляє всіх суб'єктів подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій та пропонує у строки, визначені окружною виборчою комісією, однак не пізніш як протягом п'яти днів після звернення з повідомленням, внести подання стосовно кандидатур до складу дільничної виборчої комісії у порядку, визначеному цією статтею.

Рішення про утворення дільничної виборчої комісії публікується у регіональних чи місцевих друкованих засобах масової інформації не пізніш як на п'ятий день після дня його прийняття або, у разі неможливості, оприлюднюється в інший спосіб у цей же строк. Рішення про утворення дільничної виборчої комісії спеціальної виборчої дільниці, утвореної у винятковому випадку, а також рішення про зміни у складі дільничної виборчої комісії публікується чи оприлюднюється у порядку та у строки, встановлені цією частиною, однак не пізніше останнього дня перед днем голосування.

У разі проведення виборів народних депутатів України одночасно з виборами Президента України дільничні виборчі комісії звичайних і спеціальних виборчих дільниць не утворюються, їх повноваження виконують відповідні дільничні виборчі комісії з виборів Президента України.

Окремі **справи**, розглянуті судами, стосувались **процедури внесення подання кандидатур до складу ДВК** та передбачали дослідження й правову оцінку поданих документів.



Розгляд судами виборчих спорів



На жаль, непоодинокими є випадки, коли учасники виборів: політичні партії та кандидати, пропонують ті самі кандидатури до складу ВК від різних суб'єктів подання, тобто має місце **кратне** подання кандидатур до складу комісій. Закон 4061- VI не встановлює якихось правил стосовно дій або рішень ВК у подібних ситуаціях. У зв'язку з цим, конфлікти, які виникають у таких ситуаціях можуть бути вирішені лише судами. Однак говорити про єдність судової практики у цих питаннях також, на жаль, не видається за можливе.

Приклад

Рішення у справі № 815/5876/14.

Постановою Одеського апеляційного адміністративного суду від 18 жовтня 2014 року у справі № 815/5876/14 задоволено апеляційну скаргу ОВК ОВО № 135 та скасовано постанову Одеського окружного адміністративного суду у справі за позовом уповноваженої особи політичної партії Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» в ОВО № 135 Кучеренко Христини Борисівни до ОВК ОВО № 135 про визнання протиправною бездіяльності, визнання протиправною та скасування постанови ОВК в частині відхилення кандидатур до складу ДВК ВД № 511265 та № 511304 від партії Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина», зобов'язання ОВК ОВО № 135 провести повторне жеребкування складу ДВК зазначених двох ВД.

На підставі матеріалів справи, представлених та оцінених доказів, суд апеляційної інстанції дійшов висновку, що процедура визначення кандидатур, які включаються до складу ДВК, здійснена ОВК ОВО № 135 з використанням Єдиної інформаційно-аналітичної системи «Вибори», що підтверджує доводи відповідача про автоматичне (без втручання людського фактору) відхилення кандидатур осіб, які були запропоновані до складу ДВК різними суб'єктами подання. Враховуючи зазначене, колегія суддів погодилась із доводами апеляційної скарги ОВК та встановила відсутність порушень з боку відповідача як при проведенні жеребкування, так і при прийнятті оскаржуваного рішення комісії. Про наявність кратних кандидатур, запропонованих окремими суб'єктами подання до складу ДВК, відповідач дізнався у встановленому законом порядку. Тож суд апеляційної інстанції визнав необґрунтованими вимоги позивача в частині визнання протиправною бездіяльності ОВК, яка «належним чином не повідомила уповноважену особу політичної партії Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» про кратне подання кандидатур до складу ДВК». Окрім цього, з урахуванням вище встановлених обставин та строків утворення ДВК, колегія суддів визнала вимогу позивача в частині зобов'язання відповідача провести повторне жеребкування складу ДВК ВД з обов'язковим включенням до їх складу кандидатів від політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», кандидатури яких були відхилені, такою, яка не підлягає задоволенню.

Слід погодитись із висновком суду у справі № 815/5876/14 щодо складності ситуації кратного подання тих самих кандидатур від різних учасників виборів.

На нашу думку, неможливо повністю усунути можливість такого варіанту подій лише шляхом законодавчих змін та нововведень. У розв'язанні цієї проблеми **основними є інші, не правові, фактори, як-то культура учасників виборів**: партій та кандидатів, а також самих громадян, які складають або підписують заяви про згоду на участь у роботі ВК від кількох суб'єктів подань – конкурентів на виборах. Безперечно, що за умови виявлення подібного кратного подання, ВК відповідного рівня не має можливості перевіряти справжність таких документів. Однак вважаємо за необхідне **не погодитись** із висновком суду апеляційної інстанції у цій справі щодо обов'язкового використання Єдиної інформаційно-аналітичної системи «Вибори», оскільки Закон № 4061- VI такої вимоги **не передбачає**.



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



У свою чергу, у пункті 15 Порядку проведення жеребкування щодо включення кандидатур до складу ДВК від 25 квітня 2013 року № 88 вказується, що процедура **визначення (система «Вибори» містить програмний засіб, який дозволяє виконувати цю процедуру автоматично, а не вручну. Таким чином, роль системи «Вибори» чисто технічна, а не змістовна)** кандидатур, які включаються до складу ДВК, **може здійснюватися з використанням цієї системи.**

Ще однією категорією справ, які розглядались судами на цьому етапі виборчого процесу, були **справи щодо розподілу керівних посад у ДВК.**

Приклад

Постановою Одеського апеляційного адміністративного суду від 20 жовтня 2014 року у справі № 815/5874/14 частково задоволено апеляційну скаргу Політичної партії «Народний фронт» та змінено постанову Одеського окружного адміністративного суду у справі за позовом уповноваженої особи Політичної партії «Народний фронт» в ОВО № 141 Іванченка Олексія Володимировича до голови ОВК ОВО № 141 Авербаха Юрія Вадимовича та ОВК ОВО №141, про визнання дій протиправними та скасування рішення. Як встановлено судом апеляційної інстанції, під час розподілу керівних посад у ДВК на підставі відповідної формули ОВК визначила квоту у 10 керівних посад для Політичної партії «Народний фронт». Проте, при утворенні ДВК цій партії фактично виділено 9 керівних посад, тобто меншу кількість. Водночас, суд апеляційної інстанції встановив, що постанову № 19 «Про утворення ДВК звичайних та спеціальних ВД» було прийнято ОВК на підставі та з урахуванням постанови № 18 «Про призначення на керівні посади в ДВК ОВО № 141», яку позивачем не оскаржено. За таких обставин, відсутні підстави для задоволення позову в цій частині. При цьому апеляційний суд визнав за необхідне підкреслити, що «задоволення позовних вимог про скасування постанови № 19 може привести до значних негативних наслідків для великого кола осіб - суб'єктів виборчого процесу, які не були залучені до участі у розгляді цієї справи, що суттєво порушить принцип пропорційності захисту порушеного права позивача з можливими негативними наслідками для відповідачів та інших суб'єктів виборчого процесу».

Окрім цього, вказується у судовому рішенні, можливе «неврахування однієї керівної посади у ДВК при розподілі цих посад не може вплинути на виборчий процес у всьому ОВО № 141». Натомість скасування Постанови № 19 «Про утворення ДВК звичайних та спеціальних ВД», на думку суду, «призведе до розформування вже утворених комісій, що неприпустимо з урахуванням терміну утворення ДВК».

Водночас, слід відмітити, що вказане рішення наведене не для безумовного його застосування у якості судової практики, оскільки при розгляді такої категорії справ слід брати до уваги всі фактичні обставини тієї чи іншої справи. Адміністративні суди не позбавлені можливості також виходити за межі позовних вимог, якщо це є необхідним для повного захисту прав та інтересів осіб, які звернулися за таким захистом.

Справедливо відзначити, що існує думка у експертів стосовно непереконливості висновку суду, що скасування постанови № 19 в частині відновлення законного права партії «Народний фронт» «призведе до розформування вже утворених комісій», оскільки зміни у складі виборчих комісій під час виборчого процесу відбуваються часто і не призводять до таких негативних наслідків. Тому відновлення прав партії, чие право було порушене, як цього вимагає частина перша статті 2 КАС України в аспекті «ефективного захисту» права суб'єкта виборчого процесу, шляхом заміни голови, навіть без внесення змін до складу комісії, шляхом покладення цих



повноважень на іншого члена комісії – жодним чином не порушило б прав і не створило б негативних наслідків «для великого кола осіб – суб'єктів виборчого процесу».

УТВОРЕННЯ ДВК ЗАКОРДОННОЇ ВИБОРЧОЇ ДІЛЬНИЦІ

Порядок утворення ДВК закордонної виборчої дільниці врегульований статтею 29 Закону № 4061- VI.

Так, ДВК закордонної виборчої дільниці утворюється Центральною виборчою комісією не пізніше як за тридцять один день до дня голосування у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії. Кількісний склад дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці визначається на загальних підставах (відповідно до частин другої та третьої статті 28 Закону № 4061- VI).

До складу дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці можуть входити виборці, які проживають або перебувають у період підготовки та проведення виборів на території відповідної іноземної держави.

Право подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць мають суб'єкти подання, зазначені у [частині другій статті 27](#) Закону № 4061- VI (тобто парламентські партії та партії, списки кандидатів яких зареєстровані у загальнодержавному виборчому окрузі), а також Міністерство закордонних справ України.

Суб'єкт подання кандидатур до складу дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці **не пізніше як за тридцять дев'ять днів до дня голосування** подає на паперових носіях та в електронному вигляді до Центральної виборчої комісії за формою, затвердженою Центральною виборчою комісією, список осіб від цього суб'єкта, не більше однієї кандидатури до однієї комісії, для включення їх до складу відповідних дільничних виборчих комісій. У цьому поданні зазначаються запропоновані особи на посаду голови, заступника голови та секретаря комісії. Подання підписується керівником суб'єкта подання (або особою, яка виконує його повноваження) та скріплюється печаткою відповідного суб'єкта подання.

Міністерство закордонних справ України включає до подання, внесеного у строки, встановлені частиною четвертою цієї статті, працівників закордонних дипломатичних установ України (з застереженням, відповідно до вимог [частини третьої статті 26](#) Закону, що членами виборчих комісій не можуть бути посадові і службові особи органів державної влади, у цьому випадку – дипломати та консульські працівники як посадові особи МЗС України), військовослужбовців військових частин (формувань), дислокованих за межами України, або інших громадян України, які мають право голосу та проживають або перебувають у період підготовки та проведення виборів на території відповідної іноземної держави, у кількості, не меншій від мінімального і не більшій від середнього кількісного складу дільничних виборчих комісій, встановленого відповідно до кількості виборців на закордонній дільниці частинами другою чи третьою статті 28 Закону.

Подання здійснюється у загальному порядку з дотриманням вимог, встановлених частиною сьомою статті 28 Закону для комісій звичайних виборчих дільниць.

СПОРИ, ЩО ВИНΙΚАЮТЬ НА ЕТАПІ УТВОРЕННЯ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ

У межах розгляду цього етапу виборчого процесу зазначимо, що часто **виникають спори щодо внесення змін до складу ВК, дострокового припинення повноважень членів ВК, заміни членів ВК.**

Одним із явищ, традиційно притаманних виборчим кампаніям в Україні, є ініціювання політичними партіями, кандидатами на відповідних виборах змін у складі ВК. Окрім цього, ВК також можуть ініціювати перед комісіями вищого рівня розгляд питання про дострокове припинення повноважень членів відповідних комісій або заміну голови, заступника голови чи секретаря ВК. Іноді практична реалізація повноважень ВК вищого рівня вносити зміни до складу комісій нижчого рівня, достроково припинити повноваження членів ВК, замінювати керівників комісій спричиняє виникнення виборчих конфліктів, для вирішення яких заінтересовані сторони звертаються до суду.

Приклад

Зокрема, ухвалою Вищого адміністративного суду України від 24 жовтня 2014 року у справі № 875/337/14 залишено без задоволення апеляційну скаргу Дев'ятки Людмили Валентинівни на постанову Київського апеляційного адміністративного суду у справі за позовом Дев'ятки Людмили Валентинівни до ЦВК про визнання протиправною та скасування постанови від 14 жовтня 2014 року № 1791 в частині щодо звільнення від виконання обов'язків голови ОВК ОВО № 40 без припинення членства в комісії Дев'ятки Л.В. та призначення головою ОВК члена цієї комісії Трохова В.В.

Вищий адміністративний суд України відзначив, що для прийняття ЦВК рішення про дострокове припинення повноважень голови ОВК необхідна наявність **наступних умов**: систематичне невиконання головою ВК покладених на нього обов'язків; ініціювання двома третинами членів складу відповідної ОВК або її голови; наявність мотивованого подання, яке вноситься до ЦВК за підписом голови, заступника голови ВК або головуючого на відповідному засіданні комісії та засвідчується печаткою цієї ВК; наявність не менше як двох рішень ВК про невиконання головою цієї комісії покладених на нього обов'язків; наявність витягу з протоколу засідання ВК, на якому розглядалося питання про внесення такого подання.

Матеріали справи підтверджують наявність зазначених вище умов, що у свою чергу свідчить про обґрунтованість та правомірність дій ЦВК при прийнятті оскарженої постанови.

При розгляді справ стосовно голів, заступників голів, секретарів комісій слід чітко відрізнити дві різні ситуації:

- дострокове припинення повноважень члена комісії (у тому числі голови, заступника голови чи секретаря), внаслідок чого відповідна особа виключається зі складу комісії;
- заміну голови, заступника голови чи секретаря комісії, внаслідок чого особа втрачає керівну посаду в комісії, але залишається членом комісії.

Підстави для прийняття рішень у цих двох ситуаціях зовсім різні.



Розгляд судами виборчих спорів



Положення пунктів 1, 2 частини третьої статті 37 Закону № 4061- VI встановлюють **окремі** підстави дострокового припинення повноважень члена ВК, зокрема, особиста **заява** про складення повноважень члена комісії **та** внесення **подання** про заміну члена ВК суб'єктом, за поданням якого кандидатуру такого члена було включено до складу комісії. Однак ухвалення рішення відповідною ВК про дострокове припинення повноважень члена комісії з підстав пункту 1 **або** пункту 2 мають **різні** наслідки. У разі застосування пункту 1 відповідний суб'єкт подання фактично **втрачає** право мати «свою» кандидатуру у складі ВК; у такому випадку суб'єкт подання, кандидатура якого за власним особистим бажанням припинила членство в комісії, не має гарантованої можливості подати іншу кандидатуру на заміну. Відповідно до частини сьомої статті 37, право внесення кандидатур у такому випадку мають усі суб'єкти подання, а отже, виникає ситуація, яка вимагає проведення жеребкування. Натомість у випадку застосування пункту 2 така можливість зберігається. Ці аспекти законодавства про вибори народних депутатів враховувались у судовій практиці, особливо у разі тверджень сторін про існування одночасно **обох** підстав для прийняття таких рішень.

Приклад

Постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 13 жовтня 2014 року у справі № 875/318/14 відмовлено у задоволенні позову Радикальної партії Олега Ляшка до ЦВК про визнання протиправною бездіяльності, скасування постанови ЦВК від 8 жовтня 2014 року №1556 в частині та зобов'язання вчинити дії.

Позивач зазначав, що від Радикальної партії Олега Ляшка 6 жовтня 2014 року до ЦВК надано подання щодо заміни члена ОВК ОВО № 96 Феценка Володимира Вікторовича на Крадожон Ларису Анатоліївну. Разом із тим, вказав позивач, таке подання внесене одночасно із заявою Феценка Володимира Вікторовича про складання повноважень. ЦВК винесла постанову № 1556, згідно з якою змінено склад ОВК ОВО № 96 шляхом припинення достроково повноваження члена комісії Феценка Володимира Вікторовича - голови ОВК, та призначення головою комісії члена цієї ж комісії Ілюшенко Ларису Василівну - від Партії Регіонів.

Суд установив, що 7 жовтня 2014 року ЦВК повідомила позивача про залишення подання Радикальної партії про заміну члена ОВК без розгляду внаслідок невідповідності вказаного подання встановленій формі та роз'яснила право внести інше подання про заміну члена ОВК з додержанням вимог законодавства. Суд установив, що станом на 8 жовтня позивач не скористався правом внесення іншого подання про заміну члена ОВК та не оскаржив рішення відповідача щодо залишення подання без розгляду.

*У той же час, 8 жовтня головою ОВК ОВО № 96 Феценком Володимиром Вікторовичем подано заяву про припинення його повноважень як голови комісії та припинення його повноважень як члена цієї комісії, на підставі якої ЦВК внесла зміни до складу цієї ОВК, у тому числі достроково припинила повноваження члена комісії: Феценка Володимира Вікторовича - голови комісії, від Радикальної Партії Олега Ляшка, та призначила іншу особу на цю посаду. Тож суд дійшов висновку, що за відсутності подання позивача щодо заміни члена ОВК **такі зміни відповідачем здійснено на підстав пункту 1 частини третьої статті 37 Закон про вибори народних депутатів.***

ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ

Дослідження судової практики свідчить про непоодинокі **факти порушень в організації роботи ВК різних рівнів**. Причому, на нашу думку, встановлені адміністративними судами випадки порушень обумовлені не вадами виборчих законів або підзаконних нормативно-правових актів, а здебільшого **нехтуванням** членами комісій, у тому числі особами, призначеними на керівні посади у ВК, чи самими комісіями як колегіальними органами, законодавчих положень, **неврахуванням** або **неналежним** врахуванням норм законів.

Тому доцільно провести **окремий аналіз судових рішень** цієї категорії.

Приклад

Постановою Одеського апеляційного адміністративного суду від 8 листопада 2014 року у справі № 821/4373/14 частково задоволено апеляційну скаргу довіреної особи кандидата у народні депутати України в ОВО № 182 Співаковського Олександра Володимировича – Шуляк Дар'ї Геннадіївни, скасовано постанову Херсонського окружного адміністративного суду у справі за позовом кандидата в ОВО № 182 Співаковського Олександра Володимировича в особі довіреної особи Шуляк Дар'ї Геннадіївни до голови ОВК ОВО № 182, секретаря ОВК ОВО № 182, членів цієї ОВК про визнання протиправною бездіяльності, визнання протиправними дій, встановлення факту порушення Закону про вибори народних депутатів.

*У рішенні апеляційного адміністративного суду відзначено, що, виходячи з норм цього Закону, **питання щодо закриття** засідання ОВК **не може** вирішуватись **одноособово** головою ВК, а повинно ухвалюватись усім **складом** комісії. У даному випадку головою ОВК ОВО № 182 Бабенком Андрієм Анатолійовичем, не зважаючи на наявність доручення ЦВК про необхідність внесення змін до протоколу про встановлення підсумків голосування та складання протоколу з поміткою «Уточнений» до 4 листопада 2014 року, було одноособово оголошено про закриття засідання ОВК 3 листопада, чим порушено норми Закону про вибори народних депутатів. При цьому, як встановив суд, інші 10 членів ОВК були проти закриття засідання та в подальшому продовжили роботу комісії. Відтак, колегія суддів дійшла висновку, що головою ОВК ОВО № 182 Бабенком Андрієм Анатолійовичем не було виконано покладених на нього обов'язків, не забезпечено належної та ефективної роботи ВК, що є безумовним порушенням вимог виборчого законодавства. Прийняття головою ОВК одноособового рішення про закриття засідання комісії **«не є беззаперечною** підставою для залишення засідання ВК її членами, зважаючи на те, що вони не позбавлені права за наявності кворуму продовжувати роботу комісії». У підсумку суд апеляційної інстанції у справі № 821/4373/14 прийняв нову постанову, якою позов задоволено частково, встановлено факт порушення головою ОВК ОВО № 182 вимог статей 31, 33, 35, 36 Закону про вибори народних депутатів щодо незабезпечення належної роботи ОВК ОВО № 182 та безпідставного припинення роботи цієї комісії, а також встановлено факт порушення секретарем ОВК ОВО № 182 та відповідними членами ОВК ОВО № 182 вимог статей 31, 36 Закону про вибори народних депутатів щодо припинення участі у роботі комісії.*

Водночас, на думку експертів, голова комісії одноосібно оголошує засідання комісії відкритим чи закритим, це належить до його повноважень головуючого на засіданні. Однак щодо закриття засідання голова комісії зв'язаний або протокольним рішенням комісії, яким затверджено порядок денний, і тоді без рішення комісії про внесення змін до порядку денного до завершення розгляду усіх питань не може закрити засідання; або ж порядок денний засідання



визначений законом, як це має місце для підсумкового засідання комісії з підрахунку голосів (для ДВК) чи встановлення результатів голосування в межах округу (для ОВК). У разі оголошення головою засідання закритим до вирішення всіх питань, обов'язкових до розгляду, таке рішення голови слід визнати нечинним, а засідання – не закритим, тобто таким, що продовжується. І лише у разі, коли голова відмовляється продовжувати засідання або чинить перешкоди продовженню засідання, його дії можуть бути кваліфіковані як невиконання обов'язків голови з переданням повноваження вести засідання спочатку заступнику, а за його відмови чи відсутності – обраному більшостю голосів члену комісії.

Судові рішення ухвалювались також за наслідком вирішення справ з оскарження тих рішень ВК, які приймалися **за результатом розгляду скарг суб'єктів виборчого процесу.**

Приклад

Вінницький апеляційний адміністративний суд прийняв постанову від 7 листопада 2014 року у справі № 802/3863/14 про часткове задоволення апеляційної скарги кандидата у народні депутати України в ОВО № 16 Стаднійчука Романа Васильовича. Цією постановою рішення Вінницького окружного адміністративного суду у справі за позовом кандидата в народні депутати в ОВО № 16 Македона Юрія Миколайовича до ОВК ОВО № 16 про визнання дій протиправними та скасування постанови ОВК скасовано в частині визнання протиправною та скасування постанови комісії «Про розгляд скарги кандидата в народні депутати України Стаднійчука Р.В. щодо перерахунку голосів на ВД № 050547, № 050548». Ухвалено в цій частині нову постанову, якою визнати протиправною та скасовано постанову ОВК ОВО № 16. Окрім цього, зобов'язано ОВК ОВО № 16 повторно розглянути скаргу кандидата у народні депутати України Стаднійчука Р.В.

Серед іншого суд апеляційної інстанції встановив, що скарга кандидата – позивача у справі, містила **вимоги стосовно порушень як під час голосування, так і під час підрахунку голосів.** Також було встановлено, що кандидат Стаднійчук Р.В. подав спірну скаргу 29 жовтня 2014 року, а відтак **не був пропущений** строк подання скарги, встановлений статтею 109 Закону про вибори народних депутатів, щодо оскарження в частині **підрахунку** голосів. Однак, оскільки голосування відбулося 26 жовтня, в частині скарги щодо порушень **під час голосування** суд першої інстанції дійшов правильного висновку про **пропуск** строку подання скарги. Тож апеляційний адміністративний суд встановив, що ОВК **порушила** порядок **розгляду** скарги. Окрім цього, суд апеляційної інстанції при розгляді справи дослідив порядок реєстрації та розгляду скарги. Зокрема, з посиланням на Порядок ведення діловодства у виборчих комісіях та комісіях з референдумів, затверджений постановою ЦВК від 15 вересня 2010 року № 350, у судовому рішенні відзначено, що згідно з пунктом 5.5. зазначеного Порядку, у правій нижній частині першого аркуша документа, заяви, скарги або на іншому вільному від тексту місці цього аркуша (крім місця, визначеного для підшивки) зазначаються реєстраційний (вхідний) номер, що відповідає порядковому номеру запису в журналі реєстрації документів, заяв і скарг, та дата надходження. Відтак, суд апеляційної інстанції дійшов висновку про **порушення порядку прийняття** скарг ОВК ОВО № 16. На думку суду, ОВК також **порушила** порядок **розгляду** скарги, оскільки **не було** повідомлено заінтересованих осіб про її розгляд, що підтверджується протоколом засідання ОВК. Суд також **критично** оцінив **текст** оскаржуваної постанови ОВК та відзначив, що скарга **містила** відомості про **обставини**, що обґрунтовують її вимоги. Однак, відповідна постанова ОВК **не містить** обставин (фактів), якими, **начебто**, встановлено порушення виборчого законодавства.



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



Схожа критична оцінка веденню діловодства у ВК надана у постанові Харківського апеляційного адміністративного суду від 8 листопада 2014 року у справі № 820/18187/14.

Приклад

Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 8 листопада 2014 року у справі № 820/18187/14, прийнята за наслідком розгляду апеляційних скарг представника кандидата у народні депутати України Полковниченка Олександра Миколайовича та кандидата у народні депутати України Гіршфельда Анатолія Мусійовича на постанову Харківського окружного адміністративного суду у справі за позовом кандидата Полковниченка Олександра Миколайовича до ОВК ОВО № 179, третя особа кандидат Гіршфельд Анатолій Мусійович про зобов'язання провести повторний підрахунок голосів виборців та скасування постанови. Суд апеляційної інстанції скасував постанову місцевого адміністративного суду та ухвалив нову постанову, якою позов задовольнити частково. Зокрема, визнано протиправною та скасовано постанову ОВК ОВО № 179 від 30 жовтня 14 року № 85, яка винесена за наслідками розгляду заяви від 29 жовтня 14 року, а також зобов'язано ОВК ОВО № 179 переглянути заяву Полковниченка Олександра Миколайовича та прийняти відповідне рішення. У постанові апеляційного адміністративного суду зазначено, що оскаржувана постанова ОВК взагалі не містить мотивувальної частини, із тексту постанови неможливо встановити, на підставі яких доказів та відповідно до яких норм чинного законодавства ОВК визнала заяву кандидата у народні депутати України Полковниченка Олександра Миколайовича необґрунтованою, та з яких підстав ОВК відхилила викладені у заяві доводи. Враховуючи наведене, колегія суддів дійшла висновку про необґрунтованість та, відповідно, протиправність оскаржуваної постанови ОВК ОВО № 179 від 30 жовтня 2014 року № 85.

РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ У ДЕПУТАТИ

Справи, пов'язані з відмовою у прийнятті документів на реєстрацію кандидатів.

Статтю 54 Закону 4061-VI визначені умови реєстрації кандидатів у депутати **у загальнодержавному окрузі.**

Центральна виборча комісія не приймає документи для реєстрації списку кандидатів, якщо вони подані з порушенням строків, передбачених [частиною другою статті 58](#) Закону.

Статтю 55 Закону 4061-VI визначені умови реєстрації кандидатів у депутати **в одномандатних округах.**

Центральна виборча комісія **реєструє кандидата у депутати, який балотується в одномандатному окрузі в порядку самовисування, за умови пред'явлення ним особисто одного із документів, передбачених [пунктами 1](#) або [2 частини третьої статті 2](#) (уточ. - паспорт громадянина України або тимчасове посвідчення громадянина України (для осіб, недавно прийнятих до громадянства України) Закону, та отримання нею таких документів:**

- 1) заяви про самовисування, датованої днем подання документів для реєстрації його кандидатом у депутати до Центральної виборчої комісії, із зобов'язанням у разі обрання депутатом припинити діяльність чи скласти представницький мандат, які відповідно до [Конституції України](#) та законів України несумісні з мандатом народного депутата України, та згоду на оприлюднення біографічних відомостей у зв'язку з участю у виборах, а також із зобов'язанням у разі обрання депутатом протягом місяця після офіційного оприлюднення результатів виборів передати в управління іншій особі належні йому підприємства та корпоративні права у порядку, встановленому законом (або зазначенням, що таких немає);
- 2) автобіографії кандидата в депутати, на паперовому носії та в електронному вигляді, що обов'язково повинна містити: прізвище, власне ім'я (всі власні імена) та по батькові (за наявності), число, місяць, рік і місце народження, громадянство із зазначенням часу проживання на території України, відомості про освіту, трудову діяльність, посаду (заняття), місце роботи, громадську роботу (у тому числі на виборних посадах), партійність, склад сім'ї, адресу місця проживання, контактний номер телефону, відомості про наявність чи відсутність судимості;
- 3) декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, кандидата у депутати відповідно до [статті 57](#) Закону;
- 4) документа про внесення грошової застави відповідно до статті 56 Закону;
- 5) 4 фотографії кандидата розміром 4x6 сантиметрів на паперових носіях та в електронному вигляді;
- 6) ксерокопії першої та другої сторінок паспорта громадянина України кандидата.

Разом з зазначеними документами до Центральної виборчої комісії подається в електронному вигляді передвиборна програма кандидата у депутати в одномандатному окрузі, викладена державною мовою, яка оприлюднюється на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії.

Центральна виборча комісія видає особі, яка подала документи для реєстрації кандидата, (у випадку самовисування – кандидату) довідку про їх прийняття. Довідка має містити перелік прийнятих документів, число, місяць і рік, а також час їх прийняття, посаду і прізвище особи, яка прийняла документи.

Центральна виборча комісія не приймає документи для реєстрації кандидата, якщо вони подані з порушенням строків, передбачених [частиною другою статті 59](#) Закону.

Стаття 56 Закону 4061-VI встановлює порядок внесення грошової застави.

Партія, яка висунула виборчий список кандидатів у депутати у загальнодержавному окрузі, після початку виборчого процесу та до подання документів Центральній виборчій комісії для реєстрації кандидатів у депутати **вносить** в безготівковому порядку на спеціальний рахунок Центральної виборчої комісії **грошову заставу в розмірі однієї тисячі розмірів мінімальної заробітної плати.**

Партія, яка висунула кандидата в депутати в одномандатному окрузі, кандидат у депутати, який балотується в одномандатному окрузі в порядку самовисування, після початку виборчого процесу та до подання документів Центральній виборчій комісії для реєстрації **вносить** на спеціальний рахунок Центральної виборчої комісії **грошову заставу в розмірі десяти розмірів мінімальної заробітної плати.**



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



У разі прийняття Центральною виборчою комісією рішення про відмову в реєстрації кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії, або про відмову в реєстрації кандидата у депутати в одномандатному окрузі внесена грошова застава у п'ятиденний строк після прийняття відповідного рішення перераховується на рахунок партії.

У разі прийняття Центральною виборчою комісією рішення про відмову в реєстрації кандидата у депутати, який балотується в одномандатному окрузі в порядку самовисування, внесена грошова застава повертається у п'ятиденний строк після прийняття відповідного рішення на визначений відповідним кандидатом у депутати рахунок.

Грошова застава, внесена партією, яка висунула виборчий список кандидатів у депутати у загальнодержавному окрузі, повертається у разі, якщо за підсумками виборів партія отримала право на участь у розподілі депутатських мандатів, у восьмиденний строк з дня офіційного оприлюднення результатів виборів депутатів на рахунок партії.

Грошова застава, внесена партією, яка висунула кандидата у депутати в одномандатному окрузі, повертається у разі, якщо за підсумками виборів кандидат визнаний обраним в одномандатному окрузі, у восьмиденний строк з дня офіційного оприлюднення результатів виборів депутатів на рахунок партії.

Грошова застава, внесена кандидатом у депутати, який балотувався в одномандатному окрузі в порядку самовисування, повертається у разі, якщо за підсумками виборів кандидат визнаний обраним в одномандатному окрузі, у восьмиденний строк з дня офіційного оприлюднення результатів виборів депутатів на рахунок, вказаний у заяві, поданій до Центральної виборчої комісії обраним народним депутатом. В інших випадках грошова застава у восьмиденний строк з дня офіційного оприлюднення результатів виборів депутатів перераховується до Державного бюджету України.

Статтю 57 Закону 4061-VI врегульований порядок декларування майнового стану, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру кандидатом у депутати.

Декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за рік, що передує року початку виборчого процесу, подається кандидатом у депутати за формою, визначеною відповідно до [Закону України](#) «Про запобігання корупції». Після реєстрації кандидата у депутати інформація з поданої ним декларації оприлюднюється на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії за винятком інформації, що є конфіденційною.

Помилки і неточності, виявлені в поданій декларації, підлягають виправленню і не є підставою для відмови в реєстрації кандидата в депутати.

Проаналізувавши судову практику на виборах народних депутатів 2012 року, позачергових виборах 2014 року та проміжних виборах 2015 року під час виборів народних депутатів України, можна констатувати, що однією із «перешкод» у можливості реалізувати пасивне виборче право громадянина може бути **відмова ЦВК прийняти документи**, які подаються для реєстрації такого громадянина кандидатом на виборах.



Справи за позовами щодо визнання протиправними дій або бездіяльності ЦВК розглядалися адміністративними судами.

Приклад

Вищий адміністративний суд України постановою від 1 липня 2015 року у справі № 875/14/15 частково задовольнив апеляційні скарги Грицаєнка Леоніда Романовича та ЦВК, скасував постанову Київського апеляційного адміністративного суду, ухвалив нову постанову, якою позовну заяву Грицаєнка Леоніда Романовича задовольнив частково та зобов'язав ЦВК прийняти документи кандидата у народні депутати на проміжних виборах народного депутата України в ОВО № 205 у відповідності до вимог частин першої-четвертої статті 55 Закону про вибори народних депутатів.

Серед іншого у постанові Вищого адміністративного суду України вказується, що, відповідно до частини десятої статті 107 Закону про вибори народних депутатів, позивач прибув до ЦВК близько 19:00 25 червня 2015 року і зареєструвався в журналі на посту служби охорони. У зв'язку з технічними проблемами в роботі сервера ЦВК документи не були прийняті в установленому порядку. Під час очікування позивачем можливості подати документи для реєстрації кандидатом було повідомлено про замінування приміщення ЦВК, внаслідок чого почалася евакуація всіх присутніх із цього приміщення. Тож Вищий адміністративний суд України встановив, що з незалежних від позивача причин він був позбавлений можливості подати 25 червня 2015 року до ЦВК документи для реєстрації кандидатом у народні депутати, оскільки 25 червня був останнім днем подання таких документів. Суд також установив, що наступного дня 26 червня 2015 року о 09:00 позивач прибув до ЦВК з метою подачі документів для реєстрації кандидатом. Проте, йому було відмовлено у прийнятті документів у зв'язку з пропуском строку подачі таких документів.

Враховуючи, що позивач не зміг реалізувати своє конституційне право з причин, які не залежали від нього, суд визнав необхідним відновити порушене право шляхом зобов'язання ЦВК прийняти документи Грицаєнка Леоніда Романовича і вирішити питання щодо його реєстрації кандидатом відповідно до положень зазначеного Закону.

Слід відзначити, що з урахуванням швидкоплинності виборчого процесу суд також визнав за необхідне нагадати, що подання позивачем документів для реєстрації кандидатом і розгляд ЦВК даних документів має відбутися до 24:00 1 липня 2015 року. [Закінчення строку о 24 год. відповідного дня впливає із припису частини першої статті 17 Закону щодо обчислення строків у **календарних днях** (тобто добах), які починаються о 0 год. і закінчуються о 24 год.]

Безперечно, реалізація виборчих прав громадян відбувається у встановлені законами порядку та певні строки. Разом із тим, відповідно до частини другої статті 3 Конституції України, 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.

На підставі цього конституційного припису держава в особі уповноважених державний органів зобов'язана надати можливість особі реалізувати своє право у випадку, коли для реалізації відповідного права особа виконує усі покладені на неї обов'язки, однак внаслідок обставин, які не залежать від волі особи, виникають перешкоди у реалізації цього права.



Як відзначила **Венеціанська комісія у документі «Rule of Law Checklist»**, прийнятому у березні 2016 року, поняття верховенство права вимагає наявності системи передбачуваного та прогнозованого у застосуванні права, в якій кожен має право на поведження з боку усіх владних органів з гідністю, рівністю та розсудливістю, а також відповідно до законів. **Кожен має право мати можливість оскаржити рішення у незалежному та безсторонньому суді на підставі справедливих процедур.** Тож ЦВК мала діяти розсудливо, усвідомлюючи, що позбавлення заінтересованих осіб можливості подати документи на реєстрацію кандидатами через застосування припису Закону про вибори народних депутатів щодо останнього терміну подання таких документів є проявом надмірного формалізму як явища, що вкрай негативно оцінюється Європейським судом з прав людини. Тож через покладення на ЦВК обов'язку прийняти та розглянути документи позивачів у вказаних вище справах Вищий адміністративний суд України не лише захистив порушене право через визнання протиправною відмову ЦВК прийняти документи, а також забезпечив поновлення цього права у найбільш ефективний спосіб.

Згідно з частиною першою статті 372 КАС (статті 257 КАС в редакції до 15.12.2017), у разі необхідності спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені у самому судовому рішенні.

Звертаючись до позиції Вищого адміністративного суду України у справі **№ 875/14/15** щодо необхідності подання позивачем документів для реєстрації кандидатом і розгляду ЦВК даних документів до певного терміну, відзначимо, що, на наш погляд, суд застосував саме це положення процесуального закону, хоч у тексті судового рішення відповідне посилання на норму КАС відсутнє. Вважаємо, що зазначений висновок суду повністю виправданий особливістю швидкоплинності виборчого процесу та необхідністю забезпечити правову визначеність у відносинах щодо подання та розгляду документів для реєстрації кандидатів у народні депутати України в умовах, коли формальні приписи виборчого Закону вже не можуть бути застосовані.

СПРАВИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ВІДМОВОЮ У РЕЄСТРАЦІЇ КАНДИДАТІВ

Статтю 58 Закону 4061-VI визначений **порядок реєстрації** кандидатів у депутати у загальнодержавному окрузі.

Кандидати у депутати, включені до виборчого списку партії, реєструються Центральною виборчою комісією за умови подання їй документів, передбачених [статтею 54](#) цього Закону. Подання документів до Центральної виборчої комісії для реєстрації кандидатів у депутати **закінчується за сімдесят п'ять днів** до дня голосування.

Особа, включена партією до виборчого списку партії, яка на день подання заяви партії про реєстрацію кандидатів у депутати до Центральної виборчої комісії не подала заяви про згоду балотуватися кандидатом у депутати від цієї партії, вважається виключеною з виборчого списку партії з дня подання заяви партії відповідно до [пункту 1 частини першої статті 54](#) Закону № 4061-VI. Заява такої особи про згоду балотуватися, подана після подання партією зазначеної заяви про реєстрацію кандидатів у депутати, не приймається.

Особа, включена партією до виборчого списку партії, має право до дня реєстрації особисто подати заяву про відкликання своєї заяви про згоду балотуватися кандидатом у депутати. З моменту отримання Центральною виборчою комісією заяви про відкликання згоди



балотуватися кандидатом у депутати така особа вважається виключеною із виборчого списку партії. Про отримання такої заяви Центральна виборча комісія письмово повідомляє партію не пізніше як наступного дня після дня отримання заяви. Повторна заява особи про її згоду балотуватися від партії не приймається.

Особа, включена до кількох виборчих списків партій за її письмовими заявами про згоду балотуватися кандидатом у депутати від цих партій, рішенням Центральної виборчої комісії виключається з усіх виборчих списків, до яких вона була включена.

Центральна виборча комісія не пізніше як на п'ятий день з дня прийняття заяви про реєстрацію кандидатів у депутати та доданих до неї необхідних документів приймає рішення про реєстрацію кандидатів у депутати або про відмову в їх реєстрації.

Перелік та черговість кандидатів у депутати у виборчому списку, визначені партією, не можуть бути змінені після подання документів реєстрації Центральною виборчою комісією.

У разі реєстрації кандидатів у депутати представнику партії у Центральній виборчій комісії разом з копією рішення про реєстрацію кандидатів у депутати у триденний строк з дня його прийняття видаються посвідчення кандидатів у депутати за формою, встановленою Центральною виборчою комісією. Виборчий список кандидатів у депутати партії разом із рішенням про їх реєстрацію в цей же строк оприлюднюється в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» та на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії.

Статтю 59 Закону 4061-VI визначений **порядок реєстрації** кандидатів у депутати в **одномандатних округах**.

Кандидати у депутати в одномандатних округах реєструються Центральною виборчою комісією за умови подання їй документів, передбачених [статтю 55](#) цього Закону.

Подання документів до Центральної виборчої комісії для реєстрації кандидатів у депутати **закінчується за сімдесят п'ять днів** до дня голосування.

Особа, яка на день подання заяви партії про реєстрацію її кандидатом у депутати до Центральної виборчої комісії не подала заяви про згоду балотуватися кандидатом у депутати від цієї партії, вважається такою, що відмовилася від балотування, з дня подання заяви партії про реєстрацію такого кандидата. Заява такої особи про згоду балотуватися, подана після отримання Центральною виборчою комісією від партії заяви про реєстрацію кандидатів у депутати та інших документів, не приймається.

Особа, яка на день подання до Центральної виборчої комісії документів про реєстрацію її кандидатом у депутати в одномандатному окрузі у порядку самовисування не подала заяви про самовисування, вважається такою, що відмовилася від балотування, з дня подання документів для реєстрації її кандидатом у депутати відповідно до статті 55 цього Закону. Заява такої особи про самовисування, подана після отримання Центральною виборчою комісією інших документів, не приймається.

Особа, яка висунута партією кандидатом у депутати в одномандатному окрузі, має право до дня реєстрації відкликати свою заяву про згоду балотуватися кандидатом у депутати. З моменту отримання Центральною виборчою комісією заяви про відкликання згоди балотуватися кандидатом у депутати така особа вважається такою, що відмовилася від балотування. Про



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



отримання такої заяви Центральна виборча комісія письмово повідомляє партію, яка висунула кандидата в депутати в одномандатному окрузі, не пізніш як наступного дня після дня отримання заяви. Повторна заява особи про її згоду балотуватися не приймається.

Особа, яка висунута кандидатом у депутати в одномандатному окрузі у порядку самовисування, має право до дня реєстрації відкликати свою заяву про самовисування кандидатом у депутати. З моменту отримання Центральною виборчою комісією заяви про відкликання заяви про самовисування така особа вважається такою, що відмовилася від балотування. Повторна заява особи про самовисування кандидатом у депутати не приймається.

Центральна виборча комісія у разі встановлення, що особа, висунута кандидатом у депутати в загальнодержавному окрузі або в одному із одномандатних округів за її письмовою заявою про згоду балотуватися від партії чи в порядку самовисування, одночасно висунута кандидатом у депутати у загальнодержавному окрузі або в іншому одномандатному окрузі за її письмовою заявою про згоду балотуватися кандидатом у депутати від тієї самої або іншої партії або в порядку самовисування, приймає рішення про відмову в реєстрації та про скасування реєстрації такої особи кандидатом у депутати у загальнодержавному окрузі та у відповідному одномандатному окрузі.

Центральна виборча комісія не пізніш як на п'ятий день з дня прийняття документів для реєстрації кандидата приймає рішення про реєстрацію кандидата у депутати в одномандатному окрузі або про відмову в його реєстрації.

У разі реєстрації особи кандидатом у депутати в одномандатному окрузі Центральна виборча комісія разом з копією рішення про реєстрацію цього кандидата у депутати у триденний строк з дня його прийняття видає посвідчення кандидата у депутати за формою, встановленою Центральною виборчою комісією. Повідомлення про реєстрацію кандидата у депутати в одномандатному окрузі разом із рішенням про його реєстрацію в цей же строк оприлюднюється Центральною виборчою комісією в регіональних чи місцевих друкованих засобах масової інформації.

Перелік кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатному окрузі, із зазначенням прізвища, власного імені (всіх власних імен), по батькові (за наявності), числа, місяця, року і місця народження, громадянства із зазначенням часу проживання на території України, відомостей про освіту, посаду (заняття), місце роботи, партійність, місця проживання, відомостей про наявність чи відсутність судимості, суб'єкта висунування у семиденний строк після закінчення реєстрації кандидатів у депутати в одномандатному окрузі оприлюднюється Центральною виборчою комісією в газетах «Голос України», «Урядовий кур'єр» та на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії.

Статтею 60 Закону 4061-VI визначені **підстави для відмови** в реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати.

Зокрема, Центральна виборча комісія відмовляє в реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати в разі:

- 1) порушення вимог [частин четвертої, п'ятої статті 52](#) цього Закону (тобто у разі балотування особи у двох округах одночасно);
- 2) відсутності документів для реєстрації кандидата (кандидатів), зазначених у [частині першій статті 54](#) чи [частинах першій](#) або [другій статті 55](#) цього Закону;
- 3) припинення громадянства України кандидата у депутати;
- 4) вибуття особи, висунутої кандидатом у депутати, за межі України для проживання чи з метою отримання політичного притулку;
- 5) визнання особи, висунутої кандидатом у депутати, недієздатною;
- 6) набрання щодо особи, висунутої кандидатом у депутати, законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення умисного злочину;
- 7) виявлення обставин, які позбавляють особу, висунуту кандидатом у депутати, права бути обраною депутатом відповідно до [статті 9](#) цього Закону (тобто дискваліфікація щодо права бути обраним);
- 8) висування кандидата (кандидатів) у депутати від партії, яка здійснює пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, їхньої символіки та щодо якої в установленому Кабінетом Міністрів України порядку прийнято рішення про невідповідність її діяльності, найменування та/або символіки вимогам [Закону України](#) «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки».

Рішення про відмову в реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати повинно містити вичерпні підстави відмови. Копія цього рішення не пізніше наступного дня після його прийняття видається (направляється) представнику партії або кандидату у депутати, який балотується в одномандатному окрузі.

Помилки і неточності, виявлені в поданих кандидатами на реєстрацію документах, підлягають виправленню і не є підставою для відмови в реєстрації кандидата в депутати.

Системний аналіз рішень ЦВК щодо відмови у реєстрації кандидатів у народні депутати України наводить до висновку, що двома основними підставами прийняття таких рішень були, відповідно: 1) порушення вимоги частини першої статті 9 Закону про вибори народних депутатів щодо наявності в особі права бути кандидатом у народні депутати України; та 2) наявність певних проблем у документах, поданих на реєстрацію.

Стосовно першої підстави, відзначимо, що згідно з частиною першою статті 9 Закону про вибори народних депутатів, яка кореспондує частині другій статті 76 Конституції, депутатом може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Видається, що ця проблема стала актуальною ще під час підготовки чергових парламентських виборів 2012 року, що вже відзначалось нами раніше. Натомість при підготовці позачергових виборів народних депутатів 2014 року кількість конфліктів цієї категорії зросла внаслідок збільшення випадків відмови у реєстрації кандидатів з підстави не проживання в Україні протягом останніх п'яти років.



Приклад

Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 30 вересня 2014 року у справі **№ 875/67/14** залишено без задоволення апеляційну скаргу ЦВК на постанову Київського апеляційного адміністративного суду у справі за позовом Піскуна Святослава Михайловича до ЦВК, третя особа, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору - Партія Сергія Тігіпка «Сильна Україна» про визнання протиправною та скасування постанови ЦВК від 23 вересня 2014 року № 1092 та зобов'язання вчинити дії.

При прийнятті оскаржуваного рішення ЦВК встановила, що позивач не проживав на території України протягом останніх п'яти років, що є підставою для відмови в реєстрації кандидатом в народні депутати. Такий висновок відповідач зробив на підставі наданого Державною прикордонною службою України листа, відповідно до якого Піскун Святослав Михайлович 27 жовтня 2012 року вибув за межі України та прибув на територію України 12 березня 2014 року. Позивач зазначив, що такі відомості не відповідають дійсності, оскільки останні п'ять років він мешкав на території України, що підтверджується відмітками в його закордонному паспорті. На думку суду апеляційної інстанції, фактичною підставою вважати особу такою, що проживає в Україні, є перебування такої особи в межах території України більше 183 днів протягом кожного річного періоду протягом 5 років до дня голосування, що обумовлено положенням статті 14 Податкового кодексу України. Відтак, місцевий адміністративний суд дійшов правильного висновку, що відмітки в закордонному паспорті Піскуна Святослава Михайловича та показання свідків спростовують доводи відповідача про його не проживання на території України протягом останніх п'яти років, що свідчить про незаконність спірної постанови. Тобто, матеріалами справи підтверджується, що Піскун Святослав Михайлович прибув на територію України 21 січня 2013 року та 23 грудня 2013 року вибув з території України.

Значний масив склали справи за позовами до ЦВК **щодо відмови у реєстрації кандидатів з підстав відсутності необхідних документів.**

Приклад

Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 9 жовтня 2014 року у справі **№ 875/261/14** залишено без задоволення апеляційну скаргу представника ЦВК на постанову Київського апеляційного адміністративного суду у справі за позовом Жорнового Анатолія Степановича до ЦВК про скасування постанови ЦВК від 30 вересня 2014 № 1375.

Суд урахував, що відповідно до положень частини першої статті 60 Закону про вибори народних депутатів, ЦВК відмовляє у реєстрації кандидата (кандидатів) в депутати, у тому числі, в разі відсутності документів, зазначених у частині першій статті 54 чи частинах першій або другій статті 55 цього Закону. Як встановлено судом першої інстанції, що відповідає фактичним обставинам справи, позивачем подано заяву про самовисунення, яка відповідає вимогам, передбаченим пунктом 1 частини другої статті 55 цього Закону, а та помилка, яка допущена в даті подання документів для реєстрації його кандидатом, може бути виправлена в порядку визначеному частиною третьою статті 60 цього Закону. Суд апеляційної інстанції звернувся до «академічного тлумачного словника української мови», в якому «під помилкою розуміється неправильність у написанні слова, цифри, у підрахунках, неправильність у вчинках, діях, неправильна думка, хибне уявлення про когось, щось, некоректність результату яких-небудь дій. Неточність - відхилення від істини, від норми». Тож суд вирішив, що позивач при написанні заяви про самовисунення припустився помилки в даті подання до ЦВК документів для реєстрації його кандидатом у депутати. Зокрема, він вказав 24 вересня 2014 року, хоча подавав документи 25 вересня 2014 року.



Однак така помилка «не давала підстав ЦВК приймати рішення про відмову Жорновому Анатолію Степановичу в реєстрації кандидатом», а повинна бути виправлена у дводенний строк з дня подання документів згідно з частиною третьою статті 60 Закону № 4061-VI.

Аналогічний висновок Вищого адміністративного суду України стосовно можливості виправлення заяви про самовисування представлено в ухвалі від 07 жовтня 2014 року у справі № 875/202/14, якою залишено без задоволення апеляційну скаргу ЦВК на постанову Київського апеляційного адміністративного суду у справі за позовом Межейка Віктора Івановича до ЦВК про визнання протиправною та скасування постанови від 30 вересня 2014 року № 1379 в частині. Серед іншого суд апеляційної інстанції визнав за необхідне відмітити, що на заяві позивача про висування посадовими особами ЦВК проставлений штамп реєстрації з відміткою про дату її подання - 25 вересня 2014 року; невідображення позивачем у автобіографії відомостей про громадянство України не може вплинути на можливість реєстрації його кандидатом у народні депутати України, адже до заяви про само висування позивачем додано копію паспорта громадянина України, який вказує на його належність до громадянства України. Окрім цього, паспорт громадянина України пред'явлено позивачем при поданні документів, що підтверджується довідкою про їх прийняття.

Приклад

Заява про висування кандидата стала об'єктом дослідження Вищого адміністративного суду України також при розгляді справи № 875/155/14 за апеляційною скаргою ЦВК на постанову Київського апеляційного адміністративного суду у справі за позовом Жука Володимира Васильовича до ЦВК про скасування постанови від 28 вересня 2014 року № 2181 в частині, зобов'язання вчинити певні дії. Зокрема, у постанові Вищого адміністративного суду України від 7 жовтня 2014 року відзначено, що оскаржувана постанова ЦВК щодо відмови у реєстрації позивача кандидатом обґрунтована тим, що в порушення вимог пункту 1 частини другої статті 55 Закону про вибори народних депутатів заява позивача не містила зобов'язання у разі обрання його депутатом припинити діяльність, яка відповідно до Конституції та законів України несумісна з мандатом народного депутата.

Суд апеляційної інстанції відзначив, що норми, закріплені у частині третій статті 60 цього Закону, передбачають право особи виправити помилки і неточності, виявлені у поданих кандидатами на реєстрацію документів, зазначаючи, що наявність останніх не є підставою для відмови у реєстрації кандидата та «не може свідчити про відсутність таких документів взагалі».

При цьому, виникає питання чи повинен кандидат брати зобов'язання щодо припинення діяльності, несумісної з мандатом депутата (мається на увазі підприємницька діяльність), якщо на момент реєстрації він такої діяльності не здійснює. Аналогічно, чи можна брати зобов'язання припинити інший мандат, якщо кандидат такого мандата не має. На сайті ЦВК наявний зразок заяви кандидата, яким передбачено зазначення відсутності такої діяльності чи представницького мандата замість зобов'язання їх припинити. Такий підхід виглядає логічним. З тексту судового рішення неясно, чи суд вивчав ці обставини.

Приклад

Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 7 жовтня 2014 року у справі № 875/186/14 залишено без задоволення апеляційну скаргу ЦВК на постанову Київського апеляційного адміністративного суду у справі за позовом Рябошлика Олександра Володимировича до ЦВК про скасування постанови та зобов'язання вчинити певні дії. Своє



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



на реєстрацію документів не може свідчити про відсутність таких документів взагалі. На думку суду апеляційної інстанції, не зазначення вищевказаних відомостей не може бути підставою для відмови у реєстрації кандидатом за умови подання всіх документів.

Недотримання певних вимог щодо оформлення документу є підставою для внесення до нього виправлень, а не підставою для висновку про відсутність такого документу взагалі. Враховуючи подання позивачем до ЦВК усіх документів, передбачених частиною другою статті 55 цього Закону, колегія суддів Вищого адміністративного суду України дійшла висновку про відсутність у відповідача підстав для відмови у реєстрації Рябошлика О.В. кандидатом в народні депутати України.

Аналогічна правова позиція стосовно помилки в автобіографії сформульована в ухвалі Вищого адміністративного суду України від 07 жовтня 2014 року у справі № 875/208/14 за апеляційною скаргою ЦВК на постанову Київського апеляційного адміністративного суду у справі за позовом Макаренка Олега Дмитровича до ЦВК про скасування постанови від 29 вересня 2014 року №1314 та зобов'язання вчинити дії.

Вважаємо за необхідне **особливо** відзначити висновок Вищого адміністративного суду України, представлений у постанові від 07 жовтня 2014 року у справі № 875/217/14 за апеляційною скаргою представника Грушка В.В. – Гудзера Т.С., на постанову Київського апеляційного адміністративного суду у справі за позовом Грушка Віктора Валентиновича до ЦВК про скасування постанови від 29 вересня 2014 року № 1333 в частині відмови Грушко Віктору Валентиновичу в реєстрації кандидатом в ОВО № 213 та зобов'язання вчинити дії. Серед іншого суд апеляційної інстанції врахував практику Європейського суду з прав людини, зокрема, рішення у справі «Краснов та Скуратов проти Російської Федерації» (Case of Krasnov and Skuratov v. Russia) від 19 липня 2007 року (заяви №№ 17864/04, 21396/04), в якій вказується на феномен «надмірного формалізму».

Відтак, зі змісту постанови Вищого адміністративного суду України слідує, що практика ЦВК стосовно «відсутності документа» має вважатись саме проявом **надмірно формалізму**. При цьому слід також взяти до уваги, що, відповідно до частини третьої статті 54 Закону № 4061, при прийнятті документів особі, яка їх подала, **Центральна виборча комісія** видає довідку **про їх прийняття**, яка містить **перелік прийнятих документів**. Якщо Комісія **засвідчила**, що певний документ поданий і **прийнятий**, вона **не може стверджувати, що такий документ відсутній** (не був поданий).

Приклад

відмінних позицій адміністративних судів щодо досліджуваної проблеми

Постановою Вищого адміністративного суду України від 7 жовтня 2014 року у справі № 875/167/14 задоволено апеляційну скаргу ЦВК на постанову Київського апеляційного адміністративного суду у справі за позовом Абакумова Георгія Васильовича до ЦВК про визнання протиправною, скасування постанови від 30 вересня 2014 року № 1385. Серед іншого суд апеляційної інстанції установив, що значення в заяві про самовисунання зобов'язання припинити несумісні зі статусом народного депутата України діяльність чи скласти представницький мандат є **«безумовним обов'язком особи»**. Натомість відсутність у відповідній заяві зобов'язання припинити діяльність чи скласти представницький мандат, які відповідно до Конституції та законів України несумісні з

мандатом народного депутата України, а також передати в управління іншій особі належні йому підприємства та корпоративні права у порядку, встановленому законом (або зазначенням, що таких немає), свідчить про оформлення документа неналежним чином та відповідно дає підстави вважати, що документ відсутній. Окрім цього, на думку Вищого адміністративного суду України, зі змісту пункту 2 частини другої статті 55 Закону про вибори народних депутатів слідує, що умовою для реєстрації особи в порядку самовисування є також подання автобіографії, зокрема, із зазначенням громадянства та часу проживання на території України. Тому відсутність таких відомостей у автобіографії не може розцінюватися як недолік у поданих документах (помилка або неточність) у розумінні частини третьої статті 60 цього Закону, а «свідчить про неподання належних для реєстрації кандидата документів».

Таким чином, заява про самовисування та автобіографія, подані позивачем для реєстрації його кандидатом у народні депутати України, у розумінні пунктів 1, 2 частини другої статті 55 зазначеного Закону не відповідають вимогам цього Закону, оскільки у заяві відсутнє одне з обов'язкових зобов'язань, а у автобіографії відсутні відомості щодо проживання на території України та громадянства. Це «виключає можливість розглядати відповідні документи як такі, що відповідають вимогам цього Закону щодо його змісту».

СПРАВИ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ ОГЛОШЕННЯМ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА СКАСУВАННЯ РЕЄСТРАЦІЇ КАНДИДАТІВ

Статтю 61 Закону 4061-VI визначені умови оголошення ЦВК попередження та скасування реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати.

Центральна виборча комісія приймає рішення про попередження партії, кандидати у депутати від якої включені до виборчого списку партії, або окремому кандидату у депутати.

Попередження оголошується у разі:

- 1) встановлення судом при розгляді виборчого спору в порядку, передбаченому законом, факту підкупу 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) встановлення судом при розгляді виборчого спору в порядку, передбаченому законом, факту 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 три відсотки розміру мінімальної 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) встановлення судом при розгляді виборчого спору в порядку, передбаченому законом, факту 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, службовий 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 за проведення агітації після 24 години останньої п'ятниці перед днем голосування;
- 6) порушення визначених частиною першою статті 48 цього Закону термінів відкриття партією, кандидати у депутати від якої зареєстровані в загальнодержавному окрузі, кандидатом у депутати в одномандатному окрузі рахунку свого виборчого фонду;
- 7) порушення визначених частиною шостою статті 49 цього Закону термінів подання до відповідної виборчої комісії розпорядником коштів накопичувального рахунку виборчого фонду партії, розпорядником поточного рахунку виборчого фонду кандидата у депутати в одномандатному окрузі фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду (у тому числі проміжного);
- 8) включення розпорядником коштів накопичувального рахунку виборчого фонду партії, розпорядником поточного рахунку виборчого фонду кандидата у депутати в одномандатному окрузі до фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду (у тому числі проміжного) недостовірних відомостей.

Центральна виборча комісія може також прийняти **рішення про попередження** партії, кандидати у депутати від якої включені до виборчого списку партії, або окремому кандидату у депутати **за результатами задоволення скарги**.

Попередження оприлюднюється Центральною виборчою комісією у загальнодержавних засобах масової інформації та на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії.

Відповідно до частини третьої статті 61 Закону 4061-VI, Центральна виборча комісія **приймає рішення про скасування реєстрації кандидата у депутати в разі:**

- 1) звернення кандидата у депутати не пізніше як за дванадцять днів до дня голосування із письмовою заявою про відмову балотуватися;
- 2) звернення партії не пізніше як за дванадцять днів до дня голосування про скасування рішення щодо реєстрації кандидата у депутати відповідно до рішення, прийнятого у порядку, передбаченому статутом партії;
- 3) припинення громадянства України кандидата у депутати;
- 4) вибуття кандидата у депутати за межі України на постійне проживання чи з метою отримання політичного притулку;
- 5) визнання кандидата у депутати неієздатним;
- 6) набрання щодо кандидата у депутати законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення умисного злочину;
- 7) порушення вимог частин четвертої, п'ятої статті 52 цього Закону;
- 8) виявлення виборчою комісією обставин, які позбавляють особу, висунуту кандидатом у депутати, права бути обраною депутатом відповідно до статті 9 цього Закону.



Розгляд судами виборчих спорів



Так, пункти 3, 4, 5, 6 встановлюють підстави дискваліфікаційної природи: за умов виникнення таких обставин особа втрачає право бути кандидатом; пункт 9 по суті узагальнює (повторюючи) ці підстави.

Пункт 7 є наслідком заборони одночасного балотування у кількох (більш ніж в одному) виборчих округах. При цьому посилання на частину п'яту статті 52 не має юридичного значення, оскільки ця частина втратила чинність як неконституційна на підставі рішення Конституційного Суду України від 5 квітня 2012 р. № 8-рп/2012.

Пункт 1 є реалізацією розсуду особи щодо користування своїм суб'єктивним правом бути кандидатом. При цьому, однак, необхідно обґрунтувати часове обмеження (12 днів до дня голосування), яке пов'язане зі складністю і високою вартістю передрукування виборчих бюлетенів, що вже практично готові за 10 днів до дня голосування.

Особливої уваги вимагає пункт 2, особливо з огляду на рішення Конституційного Суду України від 21 грудня 2017 р. № 3-рп/2017 у справі про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії. У мотивувальній частині цього рішення Суд висловив таку правову позицію: «З огляду на те, що громадяни України є єдиними конституційно визначеними суб'єктами виборчого права, а кандидати у народні депутати України мають публічно-правовий статус, реалізація ними пасивного виборчого права після офіційної реєстрації Центральною виборчою комісією кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку від партії, не може залежати від партії, яка їх висунула та сформувала виборчий список (абзац четвертий пункту 2.5 мотивувальної частини); «Черговість кандидатів у народні депутати України у виборчому списку від партії після їх офіційної реєстрації не може змінюватися ні партією, ні виборцями на жодній зі стадій виборчого процесу» (абзац шостий пункту 2.4 мотивувальної частини). Виходячи з пріоритету конституційних прав людини і громадянина перед правами політичних партій, слід визнати неприпустимим свавільне (без зазначення законних підстав) ініціювання скасування реєстрації кандидата рішенням політичної партії. Тому, оцінюючи застосування пункту 2 частини третьої статті 61, слід враховувати наявність та обґрунтованість підстав для застосування партією відповідного повноваження із дотриманням **принципу пропорційності**.

Проте, зазначена норма Закону № 4061-VI не була предметом перевірки Конституційним Судом України та, відповідно, не визнана судом такою, що суперечить Конституції.

Як свідчить аналіз судової практики, часто суб'єкти виборчого процесу, які наділені правом звернення до суду в порядку статті 276 КАС України (статті 175 КАС України в редакції до 15.12.2017), звертаються з позовними вимогами стосовно скасування реєстрації кандидата або оголошення попередження кандидату в депутати.

Вищий адміністративний суд України у постанові Пленуму № 15 від 1 листопада 2013 р., у пункті 2 вказав: «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. Про встановлення таких фактів обов'язково зазначається в резолютивній частині судового рішення».



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



Предметом розгляду в адміністративному судочинстві в подальшому може стати вимога про визнання протиправним та скасування рішення ЦВК щодо скасування реєстрації кандидата або щодо винесення йому попередження.

Приклад

Рішення Київського апеляційного адміністративного суду – як суду першої інстанції - у справі № 875/353/14 за позовом кандидата у народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі № 66 на позачергових виборах народних депутатів України Дзюблика Павла Володимировича до Центральної виборчої комісії, третя особа - кандидат у народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі № 66 на позачергових виборах народних депутатів України Русак Василь Степанович про визнання протиправною та скасування постанови, зобов'язання вчинити дії.

20 жовтня 2014 року ЦВК прийнято постанову № 1945 «Про скаргу кандидата у народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі № 66 Русака В.С., зареєстровану в Центральній виборчій комісії 18 жовтня 2014 року за № 21-36-37622», якою кандидату в народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі № 66 Дзюблику Павлу Володимировичу оголошено попередження за порушення обмежень щодо проведення України».

Судом встановлено, що 18 жовтня 2014 року до Центральної виборчої комісії надійшла скарга кандидата у народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі №66 Русака Василя Степановича на дії кандидата у народні депутати України Дзюблика Павла Володимировича, який балотується в цьому самому окрузі.

На обґрунтування своєї вимоги суб'єктом звернення зі скаргою подано оригінали судових рішень, зокрема, постанову Житомирського окружного адміністративного суду від 12 жовтня 2014 року та ухвалу Житомирського апеляційного адміністративного суду від 16 жовтня 2014 року в справі №806/4557/14 за позовом кандидата у народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі №66 Русака В.С. до кандидата у народні депутати України в цьому самому окрузі Дзюблика П.В. про визнання дій неправомірними.

Колегія суддів зазначає, що постановою Житомирського окружного адміністративного суду від 12 жовтня 2014 року, яка залишена без змін ухвалою Житомирського апеляційного адміністративного суду від 16 жовтня 2014 року та набрала законної сили, визнано протиправними дії кандидата у народні депутати України Дзюблика Павла Володимировича в частині розміщення 06.10.2014 року на офіційному веб-сайті Черняхівської РДА Житомирської області новини про оголошення конкурсу молодих художників «Намалюй Україні мир!».

З огляду на вищевикладене, колегія суддів дійшла висновку, що відповідач, встановивши передбачені Законом підстави для оголошення кандидату в народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі №66 Дзюблику П.В. попередження та прийнявши оскаржувану постанову, діяв на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, тому підстави для задоволення позовних вимог Дзюблика П.В. в частині визнання протиправною та скасування постанови № 1495 відсутні.



ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ

Під час процесів позачергових виборів народних депутатів України 2014 року адміністративні суди розглянули значну кількість справ, які стосувались передвиборної агітації.

Враховуючи різноманітність предметності справ з оскарження порушень виборчого законодавства України, слід вказати, зокрема, на правові позиції Європейського суду з прав людини щодо **співвідношення** статті 3 Протоколу № 1 до Європейської конвенції з прав людини та інших норм цієї Конвенції, які також можуть бути застосовані під час виборчого процесу. Так, Європейський суд неодноразово зазначав, що стаття 3 Протоколу № 1 до цієї Конвенції **пов'язана** з іншими конвенційними положеннями, які захищають різні форми цивільних і політичних прав. Зокрема, ця норма пов'язана зі статтею 10 цієї Конвенції, яка забезпечує свободу вираження поглядів.

Наприклад, показовою є справа «ТБ Вест АС та Рогаланд Пенсьоністпарті проти Норвегії» (*Case of TV Vest & Rogaland Pensjonistparti v. Norway*) від 11 грудня 2008 року (заява 21132/05). У рішенні у цій справі Європейський суд зазначив, що у питанні суспільного інтересу стаття 10 цієї Конвенції надає **«мінімальних можливостей обмеження права на політичні дебати»**.

Суд дослідив співвідношення права на вільні вибори та свободи вираження поглядів, а також відзначив, що свобода вираження поглядів є однією із умов, необхідних для забезпечення вільного волевиявлення виборців. Європейський суд визнав, що «за певних обставин може виникнути конфлікт цих двох прав». У такому випадку для гарантування права на вільні вибори можливий розгляд питання про необхідність застосувати на період, що передедує голосуванню, або під час голосування «певних обмежень щодо свободи вираження поглядів, які взагалі-то не будуть прийнятними за інших обставин».

Вперше така правова позиція була сформульована ЄСПЛ у його рішенні у справі «Боуман проти Сполученого Королівства» (*Bowman v. United Kingdom*) від 19 лютого 1998 року (заява [24839/94](#)), де Суд ствердив: «може бути визнано необхідним, щоб перед і під час виборів були встановлені певні обмеження свободи слова, які були б неприйнятними у звичайних умовах» (пункт 43 зазначеного рішення).

Отже, у разі виникнення під час виборчого процесу конкуренції відповідних положень Європейської конвенції з прав людини, з метою забезпечення права на вільні вибори перевага має бути надана статті 3 Протоколу № 1 до цієї Конвенції. Наведена вище правова позиція Європейського суду обумовлює прийнятність нормативного закріплення відповідних правил стосовно порядку та строків проведення передвиборної агітації як основної форми реалізації свободи вираження поглядів під час виборчого процесу, у тому числі й встановлення обмежень на здійснення такої діяльності.

В Основному Законі України закріплено фундаментальне 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 шляхом вільних виборів, які відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення.



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



Вказані принципи виборчого права розкриваються у відповідних положеннях законів України про вибори, в тому числі і в Законі 4061-VI.

Зокрема, статтю 3 Закону 4061-VI встановлено принцип рівного виборчого права, який передбачає, що всі громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах, усі кандидати в народні депутати України, а також усі політичні партії – суб'єкти виборчого процесу мають рівні права і можливості брати участь у виборчому процесі у порядку та в межах, встановлених Законом.

Передбачений частиною першою статті 6 Закону 4061-VI інший засадничий принцип – **вільних виборів** – гарантує виборцям свободу **формування** та **виявлення** їх волі. Громадянам України повинні забезпечуватися умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні. При цьому частиною другою статті 6 цього Закону встановлено заборони щодо застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі виборця.

Відповідно до частини першої статті 68 Закону 4061-VI **передвиборна агітація** – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата у народні депутати України або політичну партію – суб'єкта виборчого процесу. Передвиборна агітація може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України.

Згідно з частиною другою статті 68 Закону 4061-VI передвиборна агітація може проводитися у таких формах:

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. встановлення агітаційних наметів;
10. в інших формах, що не суперечать [Конституції України](#) та законам України.

Політична реклама – це розміщення або поширення матеріалів передвиборної агітації за допомогою рекламних засобів.



До політичної реклами належить також використання символіки або логотипів партій – суб'єктів виборчого процесу, а так само 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. Реклама друкованих видань (газет, журналів, книг), інших товарів та послуг з використанням прізвищ чи зображень (портретів) кандидатів, назв чи символіки партій – суб'єктів виборчого процесу також є політичною рекламою.

Офіційні повідомлення в період виборчого процесу про дії кандидатів у депутати, які є посадовими особами органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим чи органів місцевого самоврядування, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених [Конституцією України](#) та законами України, і підготовлені у порядку, передбаченому [Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»](#), **не належать до передвиборної агітації**. Такі офіційні повідомлення не повинні містити коментарів агітаційного характеру, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій про дії зазначених осіб як кандидатів у депутати.

Не вважається передвиборною агітацією здійснення партією, яка не має статусу суб'єкта виборчого процесу, заходів, зазначених у пунктах 1-7, 9 частини другої цієї статті, з метою популяризації **власної** діяльності чи роз'яснення **своєї** позиції за умови, що під час таких заходів жодним чином не згадуються партії – суб'єкти виборчого процесу та кандидати у депутати, а також положення їх передвиборних програм.

Передвиборна агітація здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на забезпечення ведення передвиборної агітації відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України», коштів виборчих фондів партій, кандидатів у депутати в одномандатних округах. Кандидати у депутати, зареєстровані у загальнодержавному окрузі, можуть здійснювати передвиборну агітацію за кошти виборчого фонду партії. Використання власних коштів партій, кандидатів у депутати чи коштів з інших джерел для проведення передвиборної агітації, у тому числі з ініціативи виборців, забороняється.

Надання партіям, кандидати у депутати від яких зареєстровані у загальнодержавному окрузі, друкованих площ у друкованих засобах масової інформації здійснюється з додержанням принципу рівних умов.

Партія, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, фінансує із коштів свого виборчого фонду заходи і матеріали передвиборної агітації та розміщення політичної реклами на власну підтримку.

Підтримка партією, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, від свого імені проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрацій фільмів, телепередач чи інших публічних заходів, а також проведення зазначених публічних заходів на підтримку партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, може здійснюватися лише у разі фінансування таких заходів із коштів виборчого фонду відповідної партії.

Надання кандидатам у депутати в одномандатних округах друкованих площ у друкованих засобах масової інформації здійснюється з додержанням принципу рівних умов.



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



Кандидат у депутати в одномандатному окрузі фінансує із коштів свого виборчого фонду заходи і матеріали передвиборної агітації та розміщення політичної реклами на власну підтримку.

Підтримка кандидатом у депутати в одномандатному окрузі від свого імені проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрацій фільмів, телепередач чи інших публічних заходів, а також проведення зазначених публічних заходів на власну підтримку може здійснюватися **лише у разі фінансування таких заходів із коштів виборчого фонду цього кандидата у депутати** в одномандатному окрузі.

Партія, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, кандидат у депутати в одномандатному окрузі мають право на договірній основі за рахунок коштів відповідного виборчого фонду орендувати будинки і приміщення усіх форм власності для проведення зборів, мітингів, дебатів, дискусій та інших публічних заходів передвиборної агітації.

У разі якщо будинок (приміщення) незалежно від форми власності було на договірній основі за рахунок коштів відповідного виборчого фонду надано для проведення передвиборного публічного заходу чи передвиборної агітації одній партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, або кандидату у депутати в одномандатному окрузі, власник (володар, користувач) цього будинку (приміщення) не має права відмовити в його наданні на тих же умовах іншій партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, або кандидату у депутати в одномандатному окрузі. Зазначена вимога не стосується приміщень, що перебувають у власності чи постійному користуванні партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, або кандидата у депутати в одномандатному окрузі.

Будинки (приміщення) державної або комунальної форми власності надаються для проведення передвиборного публічного заходу чи передвиборної агітації без проведення конкурсу.

Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування не пізніше як за вісімдесят днів до дня голосування обладнують стенди, дошки оголошень у відведених місцях для розміщення матеріалів передвиборної агітації партій, кандидати у депутати від яких зареєстровані у загальнодержавному окрузі, та кандидатів у депутати в одномандатному окрузі з додержанням принципу рівних умов.

Юридичні та фізичні особи – розповсюджувачі зовнішньої реклами повинні забезпечити рівний доступ та рівні умови для партій — суб'єктів виборчого процесу, кандидатів у депутати до розміщення агітаційних матеріалів (політичної реклами) з використанням носіїв зовнішньої реклами.

Статтю 69 Закону 4061-VI встановлено, що партія, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, кандидат у депутати, зареєстрований в одномандатному окрузі, на власний розсуд може **виготовляти матеріали передвиборної агітації** за рахунок і в межах коштів виборчого фонду. Партія може виготовляти друкований матеріал своєї передвиборної агітації із застосуванням обладнання, що їй належить. Відомості, що містяться у цих матеріалах, повинні відповідати вимогам закону. Зазначена стаття передбачає, що матеріали передвиборної агітації виготовляються з урахуванням вимог [Закону України «Про засади державної мовної політики»](#). Однак слід враховувати, що цей Закон визнаний неконституційним рішенням Конституційного Суду України [№ 2-р/2018 від 28.02.2018](#), а отже, втратив чинність.



Партія, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, кандидат у депутати, зареєстрований в одномандатному окрузі, зобов'язані подати по одному примірнику кожного друкованого матеріалу передвиборної агітації, виготовленого за рахунок коштів виборчого фонду партії та із застосуванням обладнання, що їй належить, або відповідно виготовленого за рахунок коштів виборчого фонду кандидата, не пізніше як через п'ять днів з дня його виготовлення до Центральної виборчої комісії. Якщо друковані матеріали передвиборної агітації виконувалися регіональною мовою або мовою меншини, до кожного примірника такого матеріалу додається його переклад державною мовою. Друковані матеріали передвиборної агітації повинні містити відомості про замовника цих матеріалів, установу, що здійснила друк, або вказівку, що друк здійснено з використанням обладнання, що належить партії, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск.

Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування не пізніше як за сто днів до дня виборів відводять місця у людних місцях для розміщення матеріалів передвиборної агітації з додержанням принципу рівних умов.

Статтю 70 Закону 4061-VI визначені строки проведення передвиборної агітації.

Так, партія, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, кандидати у депутати мають право розпочати свою передвиборну агітацію **з дня, наступного за днем прийняття виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидатів у депутати.**

Передвиборна агітація **закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем голосування.** 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 в депутати, розповсюдження агітаційних матеріалів, а також публічні оголошення про підтримку партією чи окремими кандидатами у депутати проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів.

Статтями 71, 72, 73 Закону 4061-VI визначені загальний порядок використання засобів масової інформації, порядок використання електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації, порядок використання друкованих засобів масової інформації.

Статтю 74 Закону 4061-VI встановлені обмеження щодо ведення передвиборної агітації, порушення яких і стає в подальшому предметом розгляду в адміністративних судах.

Так, згідно з частиною першою статті 74 Закону № 4061-VI участь у передвиборній агітації **забороняється:**

- 1) іноземцям та особам без громадянства, у тому числі через журналістську діяльність чи у формі участі у концертах, виставах, спортивних змаганнях, інших публічних заходах, що проводяться на підтримку чи за підтримки партії – суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у депутати;**
- 2) органам виконавчої влади, органам влади Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам;**
- 3) у робочий час посадовим і службовим особам органів, зазначених у пункті 2 цієї частини, крім випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом у депутати;**
- 4) членам виборчих комісій протягом строку їх повноважень у відповідних виборчих комісіях.**



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



*Щодо обмеження, зазначеного у пункті 3 частини першої статті 74 Закону 4061-VI, слід зазначити взяти до уваги, що вимоги політичної неупередженості державних службовців, встановлені статтею 10 Закону «Про державну службу» 2015 року, повністю забороняють державним службовцям **організовувати та брати участь у передвиборній агітації** (за винятком випадку, коли державний службовець зареєстрований як кандидат на виборах). Таким чином, державні службовці не можуть брати участь у передвиборній агітації як у робочий, так і в позаробочий час.*

У військових частинах (формуваннях), в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах передвиборна агітація **обмежується**. **Відвідання** військових частин (формувань), установ виконання покарань і слідчих ізоляторів окремими кандидатами у депутати, їх довіреними особами чи уповноваженими особами партій **забороняється**. Зустрічі цих осіб з виборцями організуються відповідною окружною виборчою комісією спільно з командиром військової частини (формування) або керівником установи виконання покарань чи слідчого ізолятора з обов'язковим повідомленням не пізніше як за три дні до дня зустрічі всіх уповноважених осіб партій, кандидатів у депутати в одномандатному окрузі або їх довірених осіб у відповідному одномандатному окрузі (частина друга статті 74 Закону 4061-VI).

Забороняється використання приміщень органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, для проведення передвиборної агітації за рахунок коштів виборчих фондів партій, кандидатів у депутати в одномандатному окрузі (частина третя статті 74 Закону 4061-VI).

Забороняється проведення агітаційних заходів, розповсюдження передвиборних агітаційних матеріалів, демонстрація агітаційних фільмів чи кліпів, розповсюдження виборчих листівок, плакатів, інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, у яких розміщено матеріали передвиборної агітації, публічні заклики голосувати за чи не голосувати за партії - суб'єктів виборчого процесу, кандидатів у депутати в одномандатному окрузі або публічна оцінка діяльності цих партій чи кандидатів у депутати **під час проведення заходів, організованих органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, державними чи комунальними підприємствами, закладами, установами, організаціями.**

Забороняється розміщення агітаційних матеріалів та політичної реклами на будинках і в приміщеннях органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій державної та комунальної форми власності (частини четверта, п'ята статті 74 Закону 4061-VI).

Поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять **заклики до ліквідації незалежності України**, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, національної, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняється (частина шоста статті 74 Закону 4061-VI).

Засобам масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами, укладеними з розпорядниками виборчих фондів політичних партій чи кандидатів, **забороняється агітувати**



голосувати за або не голосувати за партії, кандидатів у депутати чи поширювати інформацію, яка має ознаки політичної реклами, безоплатно або яка оплачена з джерел, не передбачених законом, а так само поширювати будь-яку інформацію з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного суб'єкта виборчого процесу. Авторам і ведучим телерадіопередач, які є кандидатами у депутати, під час виборчого процесу також забороняється у телерадіопередачах вести передвиборну агітацію (частина сьома статті 74 Закону 4061-VI). Таким чином, засоби масової інформації та журналісти під час виборчого процесу стосовно виборів можуть **лише** або поширювати інформацію відповідно до вимог частини третьої статті 63 Закону (тобто з дотриманням **об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти і точності** інформації), або поширювати матеріали передвиборної агітації, **замовлені та оплачені з виборчих фондів** кандидатів та партій.

самим шрифтом і розміщений під рубрикою «відповідь» на тому ж місці шпальти в обсязі не меншому, ніж обсяг повідомлення, що спростовується. Відповідь повинна містити посилання на відповідну публікацію в друкованому засобі масової інформації, передачу на телебаченні, радіо та на інформацію, що спростовується. Відповідь не повинна містити прямих закликів до голосування за або не голосування за певні партії, кандидатів у депутати. Відповідь має бути оприлюднена без додатків, коментарів та скорочень і здійснюватися за рахунок засобу масової інформації. Відповідь на відповідь не надається (частина тринадцята статті 74 Закону 4061-VI). Необхідно підкреслити, що відповідь **не є спростуванням** недостовірної інформації, яке передбачене Цивільним кодексом України.

Забороняється проводити передвиборну агітацію, **що супроводжується наданням** виборцям, закладам, установам, організаціям **коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів** (крім товарів, що містять візуальні зображення назви, символіки, прапора партії, за умови, що вартість таких товарів не перевищує три відсотки розміру мінімальної заробітної плати), послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних цінностей. Така передвиборна агітація або надання виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних цінностей, що супроводжується закликами або пропозиціями голосувати за або не голосувати за певну партію чи кандидата у депутати або згадуванням назви партії чи імені кандидата, є непрямим підкупом виборців (частина чотирнадцята статті 74 Закону 4061-VI).

Центральна виборча комісія забезпечує розміщення в загальнодержавних засобах масової інформації, передбачених цією частиною, **роз'яснення щодо заборони надання** виборцям, закладам, установам, організаціям, а також виборчим комісіям та їх членам **товарів** (крім товарів, що містять візуальні зображення назви, символіки, прапора партії, за умови, що вартість таких товарів не перевищує три відсотки розміру мінімальної заробітної плати), послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших **матеріальних цінностей** (непрямого підкupu). Текст роз'яснення затверджується Центральною виборчою комісією і один раз на тиждень друкується в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» на першій сторінці та транслюється на суспільно-політичних загальнонаціональних каналах Суспільного телебачення та Суспільного радіо Національної суспільної телерадіокомпанії України, починаючи за шістьдесят днів до дня голосування за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів (частина п'ятнадцята статті 74 Закону 4061-VI).

Регіональні (місцеві) телерадіоорганізації державної та комунальної форми власності своїми передачами не повинні перекривати передачі передвиборної агітації партій, які транслюються на загальнонаціональних каналах мовлення.



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



Включення до інформаційних теле- і радіопрограм (випусків новин) передвиборних агітаційних матеріалів партій, у тому числі політичної реклами, забороняється. Усі матеріали передвиборної агітації повинні бути відокремленими від інших матеріалів і означені як такі (частини шістнадцята, сімнадцята статті 74 Закону 4061-VI).

Забороняється переривати передачі передвиборних програм партій рекламою товарів, робіт, послуг та іншими повідомленнями.

Забороняється проведення передвиборної агітації в зарубіжних засобах масової інформації, що діють на території України, а також у зареєстрованих в Україні засобах масової інформації, в яких частка зарубіжної власності перевищує п'ятдесят відсотків (частини вісімнадцята, дев'ятнадцята статті 74 Закону 4061-VI). У зв'язку з цим велике значення має відкритість інформації про кінцевих бенефіціарів суб'єктів підприємництва, які здійснюють радіо- і телемовлення в Україні.

Як зазначено у частині двадцятій статті 74 Закону № 4061-VI, **засоби масової інформації не несуть відповідальності** за зміст передвиборної агітації, яка була розміщена відповідно до угод із замовниками, крім випадків, передбачених:

- 1) частиною п'ятою цієї статті. Тут слід взяти до уваги, *напевно, помилку законодавця*, який доповнив *статтю 74 цього Закону* новою частиною четвертою, у зв'язку з чим частина п'ята стала частиною шостою, однак не вніс відповідної зміни до пункту 1 частини двадцятої. Таким чином, у пункті 1 частини двадцятої статті *74 по суті* йде мова про обмеження щодо поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, національної, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, передбачене **частиною шостою** статті 74. Однак, безперечно, у практичній діяльності жодні обмеження не можуть бути застосовані за принципом «аналогії закону». Подібний підхід суперечитиме принципу «юридичної визначеності», який є складовою принципу «верховенства права»;
- 2) частиною дев'ятою цієї статті, якщо засобу масової інформації було достовірно відомо про наявність відповідного рішення суду (частина двадцята статті 74 Закону 4061-VI) Як і в попередньому випадку, слід врахувати, що насправді мова *по суті* йде про обмеження щодо поширення завідомо недостовірних або наклепницьких відомостей, передбачене **частиною десятою** статті 74.

Забороняється розміщення матеріалів передвиборної агітації, політичної реклами, у тому числі повідомлень про перебіг виборчого процесу, на об'єктах культурної спадщини (частина двадцять перша статті 74 Закону 4061-VI).

Кандидатам у депутати забороняється використовувати для проведення передвиборної агітації службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи, службові чи виробничі наради, збори колективу, а також залучати для передвиборної агітації або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням передвиборної агітації, таких осіб:

- 1)** кандидатам у депутати, які займають посади в органах державної влади чи в інших державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, – посадових та службових осіб органів державної влади чи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування (крім осіб, які перебувають на посадах помічника-консультанта народного депутата України);
- 2)** кандидатам у депутати, які займають посади, у тому числі за сумісництвом, на підприємствах незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, у закладах, установах, організаціях, військових частинах (формуваннях), утворених відповідно до законів України, – підлеглих їм осіб за місцем роботи (у робочий час) (частина двадцять друга статті 74 Закону 4061-VI).

Для розуміння суті зазначених заборон має важливе значення позиція Венеціанської Комісії, викладена у **Доповіді щодо зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів**, прийнятій у 2013 році (включена до цього збірника).

Забороняється виготовлення та розповсюдження друківаних передвиборних агітаційних матеріалів, що не містять відомостей про замовника друківаних передвиборних агітаційних матеріалів, установу, яка здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск (частина двадцять третя статті 74 Закону 4061-VI).

Далі статтею 74 Закону 4061-VI **передбачено відповідальність за порушення передвиборної агітації** (частини двадцять четверта – двадцять шоста відповідно).

З часу припинення передвиборної агітації відповідно до [частини другої статті 70](#) Закону (тобто з 24 години останньої п'ятниці перед днем голосування) **забороняються проведення агітаційних заходів**, розповсюдження передвиборних агітаційних матеріалів у засобах масової інформації, демонстрація агітаційних фільмів чи кліпів, розповсюдження виборчих листівок, плакатів, інших друківаних агітаційних матеріалів чи друківаних видань, в яких розміщено матеріали передвиборної агітації, публічні заклики голосувати за чи не голосувати за партії – суб'єкти виборчого процесу, кандидатів у депутати в одномандатному окрузі або публічна оцінка діяльності цих партій чи кандидатів у депутати. Передвиборні агітаційні матеріали знімаються з 24 години останньої п'ятниці перед днем голосування відповідними службами місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Перешкоджання здійсненню права на проведення передвиборної агітації, а також **порушення встановленого законом порядку проведення такої агітації тягнуть за собою відповідальність, встановлену законами України.**

У разі надходження до Центральної виборчої комісії або окружної виборчої комісії заяви чи іншого **повідомлення щодо порушень**, які мають ознаки вчинення кримінального чи адміністративного правопорушення, відповідна виборча комісія невідкладно надсилає зазначене повідомлення до відповідних правоохоронних органів.

При розгляді цього етапу виборчого процесу виборів народних депутатів України вважаємо за доцільне виділити такі види спорів.



СПОРИ ЩОДО ПОРУШЕНЬ ПОРЯДКУ ВЕДЕННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ, ПРИХОВАНОЇ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ

Значна кількість справ, розглянутих адміністративними судами, стосувалась тверджень позивачів про порушення **порядку ведення передвиборної агітації**.

Приклад

Постановою Львівського апеляційного адміністративного суду від 21 жовтня 2014 року у справі № 803/2123/14 задоволено частково апеляційну скаргу кандидата у народні депутати України в ОВО № 21 Кононовича Олександра Адамовича, скасовано постанову Волинського окружного адміністративного суду, винесено нову постанову про часткове задоволення позову, якою визнано протиправними дії кандидата у народні депутати України в ОВО № 21 Івасюка Валерія Петровича з використання агітаційних матеріалів, які не містять обов'язкових реквізитів, а саме відомостей про установу, що здійснила друк. Корисно відмітити аргументи суду апеляційної інстанції щодо позовних вимог в частині встановлення «факту використання кандидатом Івасюком Валерієм Петровичем політичної реклами (листівок), що не відповідають вимогам статті 69 Закону про вибори народних депутатів, як порушення проведення передвиборної агітації». Колегія суддів апеляційного суду зазначила, що «факт використання політичної реклами з порушенням є предметом доказування в даній адміністративній справі», задоволення позовної вимоги - визнання протиправними дій відповідача щодо використання такої продукції, включає визнання такого факту, а відтак не потребує додаткового зазначення в резолютивній частині рішення.

Приклад

В іншому випадку Київський апеляційний адміністративний суд ухвалою від 21 жовтня 2014 року у справі № 732/1610/14 залишив без задоволення апеляційну скаргу ПП «Надія» на постанову Городнянського районного суду Чернігівської області у справі за позовом кандидата в народні депутати України в ОВО № 207 Жадченка Андрія Миколайовича до ПП «Надія» про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити дії. Серед іншого суд апеляційної інстанції врахував положення частини дев'ятої статті 74 Закону про вибори народних депутатів стосовно заборони **розміщення** носіїв політичної реклами на зовнішній поверхні та всередині **транспортних** засобів громадського користування, а також частини чотирнадцятої статті 74 цього Закону щодо **заборони** проводити передвиборну агітацію, яка супроводжується наданням виборцям **послуг**. З огляду на наведені правові норми та враховуючи, що судом першої інстанції було встановлено факти розміщення політичної реклами на зовнішній поверхні та всередині транспортних засобів громадського користування, і ця реклама містить відомості про надання виборцям безоплатних послуг з перевезення («благодійні рейси»), суд апеляційної інстанції дійшов висновку, що судом першої інстанції обґрунтовано прийнято рішення про часткове задоволення позову.

За **схожих** фактичних обставин та з **аналогічною** правовою аргументацією ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 10 жовтня 2014 року у справі № 736/1379/14 залишено без задоволення апеляційну скаргу ПАТ «Корюківське АТП 17445» на постанову Корюківського районного суду Чернігівської області у справі за позовом кандидата у народні депутати України в ОВО № 207 Жадченка Андрія Миколайовича до ПАТ «Корюківське АТП 17445» про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити дії.



Отже, **можна дійти висновку**, що наведені вище приклади розгляду адміністративними судами справ щодо порушень порядку ведення передвиборної агітації свідчать, що у випадку встановлення судами особи порушника, тобто доведеності того, що саме відповідач у справі своїми діями порушив приписи відповідного закону про вибори, не виникали складності у практичному застосуванні відповідних норм законодавства.

Законодавство про вибори встановлює відповідні обмеження щодо участі у передвиборній агітації посадових та службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування.

Такі обмеження є прийнятними, оскільки переслідують мету запобігти зловживанню та протиправному використанню адміністративного ресурсу під час виборчого процесу. Безперечно, такі обмеження становлять втручання у право на свободу вираження поглядів, але згідно з усталеними європейськими стандартами у цій сфері, упродовж підготовки виборів можливі певні обмеження свободи вираження поглядів, які будуть неприйнятними у демократичному суспільстві поза межами виборчого процесу.

Однак дослідження судової практики вирішення спорів такої категорії приводить до висновку про наявність певних прогалин у законодавстві про вибори, що доводиться виправляти судам.

Приклад

Ухвалою Харківського апеляційного адміністративного суду від 5 жовтня 2014 року у справі № 818/2659/14 залишено без задоволення апеляційну скаргу кандидата в народні депутати України Клочка Сергія Володимировича на постанову Сумського окружного адміністративного суду у справі за позовом кандидата Клочка Сергія Володимировича до голови Сумської обласної ради Клочка Миколи Олексійовича, Сумської обласної ради, третя особа ТОВ «Телерадіокомпанія «Відікон» про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити дії.

*Судом було встановлено, що 25 вересня о 21:00 годині на телеканалі ТОВ «Телерадіокомпанія «Відікон» був проведений прямий ефір з головою Сумської обласної ради Клочком Миколою Олексійовичем, в ході якого останній негативно висловлювався щодо кандидата в народні депутати України Клочка Сергія Володимировича. Суд апеляційної інстанції погодився з висновком місцевого адміністративного суду, що встановлене статтею 74 Закону про вибори народних депутатів обмеження в часі щодо проведення передвиборчої агітації, стосується, зокрема, здійснення її посадовими та службовими особами органів місцевого самоврядування саме в **робочий час**. Згідно з Правилами внутрішнього трудового розпорядку, у виконавчому апараті Сумської обласної ради встановлено п'ятиденний робочий тиждень з двома вихідними, робочий день починається о 08:00 годині, перерва на обід - з 12:00 до 13:00 години, закінчується о 17:15 у всі дні, крім п'ятниці, а у п'ятницю - о 16:00 годині. Доводи апеляційної скарги щодо отримання головою Сумської обласної ради надбавки у розмірі 90 % за особливий характер роботи та інтенсивність не спростовують висновків суду про участь голови Сумської обласної ради в програмі телерадіокомпанії «Відікон» «Прямий ефір» о 21:00 годині, тобто **поза межами робочого часу**.*



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



Слід нагадати, що з часу набрання чинності Законом «Про державну службу» 2015 року агітація **державних службовців** заборонена у будь-який, а не лише у робочий час. Водночас необхідно враховувати, що зазначений Закон істотно звузив перелік посад, до яких він застосовується (див. частину третю статті 3 зазначеного Закону). Окрім цього, при вирішенні таких справ має бути враховано, **в якому статусі** відповідна особа, наприклад, взяла участь у певному заході. Тож у випадку, коли така особа була запрошена до участі у радіо- або телепрограмі, передачі саме як «посадовець» органу влади, а не пересічний громадянин, дії особи слід кваліфікувати як оцінку посадовою особою відповідного органу певного кандидата. Тому така передача (програма) матиме «ознаки політичної реклами», що слідує зі змісту частин першої та другої, частини сьомої статті 74 Закону № 4061-VI.

Приклад

*Постановою Львівського апеляційного адміністративного суду від 17 жовтня 2014 року у справі № 813/7010/14 задоволено апеляційну скаргу Політичної партії «Об'єднання «Самопоміч» на постанову Львівського окружного адміністративного суду у справі за позовом Політичної партії «Об'єднання «Самопоміч» до кандидата у народні депутати України в ОВО № 121 Розори Сергія Петровича про визнання дій щодо розміщення агітаційних матеріалів протиправними, **заборону розміщувати агітаційні матеріали** та зобов'язання до вчинення дій. Рішенням суду апеляційної інстанції визнано дії кандидата Розори Сергія Петровича щодо розповсюдження та розміщення агітаційних матеріалів з інформацією про підтримку Політично партією «Об'єднання «Самопоміч» кандидата Розори Сергія Петровича протиправними. Також заборонено кандидату Розорі Сергію Петровича розповсюджувати та розміщувати агітаційні матеріали з інформацією про підтримку Політичною партією «Об'єднання «Самопоміч» кандидата в ОВО № 121 Розори Сергія Петровича на цих виборах.*

*Враховуючи положення частини першої статті 8 Закону про рекламу стосовно **заборони** у рекламі вміщувати **зображення** фізичної особи або використовувати її ім'я **без згоди** цієї особи, суд виходив з того факту, що до виборчого списку Політичної партії «Об'єднання «Самопоміч» у ЗВО, затвердженого III З'їздом цієї партії, включено, зокрема, осіб, зображення та ім'я яких містяться в агітаційних матеріалах відповідача. Однак, як встановлено судом апеляційної інстанції та вбачається з матеріалів справи, відповідач всупереч законодавчій забороні без жодних згод «вмістив у власні агітаційні матеріали фотографії та імена із прізвищами таких кандидатів, що є грубим порушенням чинного законодавства України, а також прав таких осіб».*

Проблема використання недобросовісними учасниками виборів символіки, яка належить впливовим та авторитетним політичним силам, є актуальною, а вирішення її потребує встановлення нових законодавчих обмежень.

Однак слід відзначити, що часом за **схожими фактичним обставинам** адміністративні суди надавали **дещо відмінну** правову кваліфікацію.

Приклад

Ухвалою Житомирського апеляційного адміністративного суду від 19 жовтня 2014 року у справі № 817/3016/14 залишено без задоволення апеляційну скаргу кандидата в народні депутати України в ОВО № 152 Якимця Дмитра Анатолійовича на постанову Рівненського окружного адміністративного суду у справі за позовом кандидата Якимця Дмитра Анатолійовича до кандидата в народні депутати України в ОВО № 152 Червонюка Олега Казимировича, треті особи: Політична партія «Блок Петра Порошенка», Рівненський тижневик «Льонокомбінат», ОВК ОВО № 152 про визнання незаконними дій та зобов'язання вчинення певних дій.

Зокрема, позивач просив визнати незаконними дії відповідача – кандидата Червонюка Олега Казимировича щодо виготовлення та розповсюдження друкованих матеріалів передвиборчої агітації із використанням безпідставних заяв про підтримку відповідача політичною партією «Блок Петра Порошенка» та використання стилю агітаційних матеріалів одного типу з агітаційними матеріалами Політичної партії «Блок Петра Порошенка» і логотипами цієї партії. Суд апеляційної інстанції установив, що з відомостей, розміщених у відкритих джерелах, зокрема у Реєстрі символіки політичних партій України, що міститься на офіційній сторінці Державної реєстраційної служби України в мережі Інтернет, з'ясовано, що Реєстр не містить відомостей про партійну символіку «Блоку Петра Порошенка». Разом з тим, судом порівняно зразок реклами відповідача з рекламою кандидатів від політичної партії «Блок Петра Порошенка», в результаті чого встановлено, що вказані агітаційні матеріали не є тотожними, та попри схожість окремих елементів оформлення, зокрема кольорової гами, у цілому не дають підстав однозначно стверджувати про намагання сформуванню у виборців враження приналежності кандидата Червонюка Олега Казимировича до «Блоку Петра Порошенка».

На думку суду, **тотожність окремих елементів агітаційних матеріалів, таких як кольорова гама, місце розташування написів, не є достатнім для введення в оману виборців. Виконання зовнішньої реклами у вигляді плакату, що розділений на частини білого і червоного кольору із нанесенням тексту під певним кутом не є використанням партійної символіки політичної партії «Блок Петра Порошенка», оскільки «такий спосіб ідентифікації вказаної партії ніким не встановлено».**

Тож суд апеляційної інстанції визнав недоведеним зазначене в позовній заяві твердження про порушення відповідачем правил використання символіки та логотипів політичних партій, членом яких відповідач не є. Твердження з приводу тотожності сукупності певних елементів реклами, таких як колір та нанесення тексту під кутом, за відсутності використання кандидатом встановленої символіки і логотипів чи прямого посилання в тексті на конкретну політичну партію, на переконання суду, не є достатнім для висновку про недостовірність відомостей, що містяться в рекламних плакатах відповідача. Судом також взято до уваги, що будь-яких доказів на підтвердження зазначених тверджень позивачем суду не надано, а зазначені висновки позивача є лише припущенням.

Приклад

Однак в **іншому** випадку, постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 17 жовтня 2014 року у справі № 810/5857/14 задоволено апеляційну скаргу кандидата у народні депутати України в ОВО № 93 Гавриленка Петра Миколайовича на постанову Київського окружного адміністративного суду у справі за позовом кандидата Гавриленка Петра Миколайовича до кандидата у народні депутати України в ОВО № 93 Бойка Олега Васильовича; третя особа без самостійних вимог на предмет спору на стороні позивача - Партія «Блок Петра Порошенка», про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити дії. Відмовляючи у задоволенні позову, суд першої інстанції виходив з того, що відповідачем не порушено порядок ведення передвиборчої агітації; використані ним елементи зовнішнього оформлення (дизайну) політичної реклами не є тотожними елементами політичної партії «Блок Петра Порошенка»; позивачем також у своїй передвиборчій агітації були використані елементи, які схожі на використані політичною партією «Блок Петра Порошенка» елементи політичної реклами у передвиборчій агітації; матеріали справи не містять доказів затвердження політичною партією «Блок Петра Порошенка» видів та опису партійної символіки, порядок її використання третіми особами. З такими висновками місцевого адміністративного суду не погодився суд апеляційної інстанції, який, серед іншого, відзначив, що відповідач використовує у власних друкованих передвиборчих агітаційних матеріалах окремі елементи оформлення, подібні до елементів агітаційних матеріалів політичної партії «Блок Петра Порошенка», зокрема, біло-червоно-чорної кольорової гами, під кутом наявності слогану «Жити по новому» і «Час єднатись», що є ототожненням з агітаційною продукцією партії «Блок Петра Порошенка», до якої відповідач не має відношення як кандидат. Вказане також дає підстави вважати, що агітація направлена на введення виборців в оману шляхом непрямого позиціювання себе з політичною силою, якою кандидат не висувався в даному ОВО. Тож у підсумку рішення суду першої інстанції скасовано, прийнято нову постанову про задоволення позову. Визнано протиправними дії кандидата в ОВО № 93 Бойка Олега Васильовича щодо розповсюдження: друкованих агітаційних матеріалів із використанням зображення Петра Олексійовича Порошенка; друкованих агітаційних матеріалів із викладенням інформації, що кандидат у народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі № 93 Бойко Олег Васильович є кандидатом від Петра Олексійовича Порошенка; друкованих агітаційних матеріалів із використанням слогану політичної партії «Блок Петра Порошенка» - «Час єднатись»; друкованих агітаційних матеріалів із використанням слогану політичної партії «Блок Петра Порошенка» - «Жити по новому!».

З урахуванням випадків недобросовісної поведінки тих учасників виборів, які свідомо вводять в оману виборців, поширюючи інформацію про, начебто, підтримку їх з боку впливових та авторитетних політичних гравців, виборчі закони мають встановлювати якісно опрацьовані заборони та відповідні ефективні та пропорційні санкції за вчинення таких порушень. У справах, в яких предметом були визначні протиправні дії відповідача (відповідачів) щодо порушення вимог стосовно ведення передвиборчої агітації, ключовим моментом є встановлення безпосередньої участі відповідачів в оскаржуваних порушеннях. Відтак, ми поділяємо правові висновки судів у справах, коли у випадку недоведеності безпосередньої участі політичної партії, окремого кандидата у вчиненні порушення або недоведеності їхнього прохання, замовлення, доручення на вчинення дій, які суперечать вимогам виборчого закону, такий суб'єкт виборчого процесу не визнавався судом винним у недодержанні нормативних приписів, що мало наслідком відмову у позові. З іншого боку, встановлення вини як суб'єктивної сторони вчиненого правопорушення не є метою розгляду виборчого спору. Законодавство про вибори не містить визначення поняття «прихована передвиборча агітація». Водночас доктринально це

явище можна розглядати як діяльність, що по суті є агітацією та суб'єктивно сприймається виборцями такою, однак на підставі положень відповідних законів про вибори заінтересовані особи мають можливість заперечувати це, а відтак – ігнорувати відповідні обмеження стосовно ведення передвиборної агітації. Іншими словами, прихована передвиборна агітація кваліфікується як **зловживання певними правами**, тобто користування правами всупереч тій меті, для якої ці права призначені.

Справи з приводу прихованої агітації розглядались адміністративними судами.

Приклад

Київський апеляційний адміністративний суд ухвалою від 21 жовтня 2014 року у справі №758/12446/14-а залишив без задоволення апеляційну скаргу ТОВ «Телерадіокомпанія «Студія 1+1» на постанову Подільського районного суду міста Києва у справі за позовом кандидата у народні депутати України від Радикальної Партії Олега Ляшка Юракова Олександра Дмитровича до ТОВ «Телерадіокомпанія «Студія 1+1» про визнання дій протиправними. Установлено, що в ефірі Телеканалу «1+1», у програмі «Українські сенсації» було поширено інформацію про Юракова Олександра Дмитровича, а саме: «В акції прийняли участие глава киевской областной организации радикальной партии Александр Юраков. Сегодня Юраков пытается занять депутатское кресло. Вот только забывает рассказать своим избирателям, как тесно приходилось трудиться в команде сыновей Януковича. Александр Юраков годами занимал должность на одном из семейных активов - телеканале Тонис, который принадлежал Александру Януковичу. Также этому кандидату приписывают и совместные бизнес-интересы с Ринатом Ахметовым».

Суд апеляційної інстанції врахував положення частини сьомої статті 74 Закону про вибори народних депутатів, за якими ЗМІ, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами, забороняється агітувати голосувати за або не голосувати за партії, кандидатів у депутати чи поширювати інформацію, яка має ознаки політичної реклами, безоплатно або яка оплачена з джерел, не передбачених законом, а так само поширювати будь-яку інформацію з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного суб'єкта виборчого процесу. Авторам і ведучим телерадіопередач, які є кандидатами у депутати, під час виборчого процесу також забороняється у телерадіопередачах вести передвиборну агітацію. Аналізуючи зміст інформації, поширеної відповідачем, суд апеляційної інстанції визнав правильним висновок суду першої інстанції, що вона хоч і викладена у формі коментаря ведучого, однак за своїм змістовним навантаженням носить негативний характер і може спонукати виборців не голосувати за Юракова О.Д., а відтак є передвиборною агітацією. Також відповідачем не надано суду доказів, які б підтверджували укладення певної угоди про надання ефірного часу. Крім того відповідачем під час ефірної трансляції сюжету про Юракова О.Д. прямо не вказано, що це є передвиборною агітацією, та не вказано замовника зазначеного сюжету, що не відповідає вимогам частини тринадцятої статті 72 Закону про вибори народних депутатів. Тому вчинення відповідачем зазначених дій, а саме поширення інформації про позивача, як суб'єкта виборчого процесу, яка є передвиборною агітацією, без відповідної угоди про надання ефірного часу для трансляції передвиборної агітаційної програми, є порушенням частини сьомої статті 74 цього Закону.

На відміну від деяких інших справ, в яких належність певних матеріалів або інформації до передвиборної агітації оцінювалась формально, у цій справі суд урахував передовсім зміст поширеної інформації та дослідив можливість її впливу на формування волі виборців. У свою чергу, на нашу думку, такий підхід не завжди додержується судами.



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



Рішення в окремих справах наводять до висновку про актуальність дослідження практики вирішення справ щодо агітації системно в аспекті проблематики наявності або відсутності компетенції адміністративних судів розглядати по суті відповідні позовні вимоги. Причина цього, на наш погляд, полягає у тому, що саме ця категорія справ може стосуватись спірних відносин, які за інших обставин не утворюють об'єкт перевірки адміністративними судами та є наслідком втручання в інші, «невиборчі» права, у тому числі майнові та особисті немайнові права.

Вважаємо, що **розгляд справ щодо «прихованої» агітації має здійснюватися з ретельним дослідженням наявності «ознак політичної реклами»** (положення частини сьомої статті 74 Закону про вибори народних депутатів), а не шляхом застосування формальної оцінки стосовно того, чи певна діяльність підпадає під ознаки «передвиборної агітації», у тому числі й політичної реклами як однієї із форм агітації. Тож адміністративний суд має надати правову оцінку тому, як вплине чи може вплинути відповідна інформація на виборців.

Вирішальним при оцінці наявності «прихованої» агітації має бути застосування **частини третьої статті 63** Закону № 4061-VI, відповідно до якої інформація про вибори, **яка не є передвиборною агітацією**, має бути **об'єктивною, неупередженою, збалансованою, достовірною, повною і точною**, а також **збалансованою** щодо різних конкурентних суб'єктів виборчого процесу. Порухення цих вимог може свідчити про наявність прихованої агітації. Інформація, яка стосується виборів (у тому числі кандидатів, партій та їх програм і діяльності), яка є або необ'єктивною, або упередженою, або незбалансованою (з наданням більшої уваги одним суб'єктам порівняно з іншими), або недостовірною, або неповною (з приховуванням окремих аспектів), або неточною (спотвореною), по суті **є передвиборною агітацією**, в залежності від обставин явною чи прихованою.

Вказаний вище висновок рівною мірою поширюється на справи, які стосуються участі службових чи посадових осіб органів влади у передвиборній агітації.

СПОРИ ЩОДО ЗАБОРОНИ ПОШИРЮВАТИ НЕДОСТОВІРНІ ВІДОМОСТІ ПРО СУБ'ЄКТІВ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ВІДПОВІДЬ.

Відзначимо ще один **масив справ, який виокремлює проблему наявності або відсутності компетенції адміністративних судів вирішувати відповідні справи**. Зокрема, згідно з частиною десятою статті 74 Закону 4061-VI, 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. Тож зі змісту цієї норми слідує **заборона розповсюдження тих відомостей, недостовірний або наклепницький характер загальновідомий або попередньо вже підтверджений судом**. Цілком очевидно, що відповідне рішення суду має набрати **законної сили**, аби мати **преюдиційне значення** для тих відносин, які складаються під час **виборчого процесу**.

Як зазначено у пункті 2.1 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 01 листопада 2013 року № 15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом» (далі – Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 15), суб'єкти виборчого процесу мають право звертатись до суду з позовами щодо захисту честі, гідності, ділової репутації внаслідок поширення про них недостовірної інформації з вимогами, зокрема, про спростування такої інформації в судовому порядку, відшкодування матеріальної та моральної шкоди (статті 277–280 Цивільного кодексу України). Такі справи розглядаються загальними судами за правилами **господарського або цивільного судочинства**.



Аналогічна позиція сформульована у постанові Пленуму Верховного Суду України від 27 лютого 2009 року № 1 «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи» (далі – Постанова Пленуму Верховного Суду України № 1). У пункті 7 цієї Постанови зазначено, що при відкритті провадження у справі суд має з'ясувати, за правилами якого судочинства підлягає розгляду заява. Оскільки характер спірних правовідносин є цивільно-правовим (незалежно від суб'єктного складу), то всі справи зазначеної категорії підлягають розгляду в порядку цивільного судочинства, за винятком справ про захист ділової репутації між юридичними особами та іншими суб'єктами підприємницької діяльності у сфері господарювання та іншої підприємницької діяльності, що розглядаються в порядку господарського судочинства. Справи зазначеної категорії не можуть розглядатися за правилами КАС, оскільки такі спори не мають публічно-правового характеру, навіть якщо стороною в ньому виступає суб'єкт владних повноважень.

Слід відзначити, що практика загальних судів різних інстанцій містить приклади розгляду справ про захист честі, гідності, ділової репутації та відшкодування моральної шкоди, завданої суб'єктам відповідних виборчих процесів. Очевидно, що чинне цивільне процесуальне законодавство не передбачає скорочених строків вирішення таких спорів.

З урахуванням рекомендацій пункту 2.1 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 15 можемо дійти висновку, що **до компетенції адміністративних судів відноситься розгляд по суті справ щодо оскарження протиправних дій ЗМІ, суб'єктів виборчого процесу, інших осіб щодо розповсюдження завідомо недостовірних (неправдивих, наклепницьких) відомостей (інформації)**. Натомість зміст розповсюджених відомостей **не перевіряється** адміністративним судом. За такого підходу задоволення позовних вимог, визнання протиправними дій відповідача чи відповідачів щодо розповсюдження недостовірних відомостей може мати **лише на підставі рішення суду, яке набрало законної сили та яким встановлений недостовірний характер таких відомостей**.

Дослідження судової практики свідчить, що попри чіткі та однозначні, як на нашу думку, рекомендації вказаних вище постанов Пленуму Верховного Суду України та Пленуму Вищого адміністративного суду України, **застосування відповідних норм** виборчого законодавства адміністративними судами **не було повністю послідовним**.

Приклади

1. Так, ухвалою Харківського апеляційного адміністративного суду від 20 жовтня 2014 року у справі № 816/4051/14 залишено без задоволення апеляційну скаргу кандидата у народні депутати України в ОВО № 147 Онищенко Володимира Олександровича на постанову Полтавського окружного адміністративного суду у справі за позовом кандидата Онищенко Володимира Олександровича до кандидата в ОВО № 147 Петренка Віктора Віталійовича про визнання інформації неправдивою і наклепницькою, встановлення факту, визнання дій протиправними, зобов'язання вчинити дії. Серед іншого суд апеляційної інстанції погодився з висновком місцевого адміністративного суду, що вимоги позивача про визнання інформації щодо позивача в інформаційному бюлетені «Правдоруб» № 1 2014 неправдивою та наклепницькою, зобов'язання відповідача спростувати неправдиві та наклепницькі відомості не є публічно – правовими, а відтак не можуть бути розглянуті в порядку адміністративного судочинства. Тому судом першої інстанції правомірно закрито провадження у справі в цій частині позовних вимог.



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



2. З таких же самих підстав ухвалою Вінницького апеляційного адміністративного суду від 25 жовтня 2014 року у справі № 802/3750/14-а залишено без задоволення апеляційну скаргу кандидата у народні депутати України в ОВО № 15 Кравченка Геннадія Валерійовича на постанову Вінницького окружного адміністративного суду у праві за позовом кандидата Кравченка Геннадія Валерійовича до кандидата у народні депутати України в ОВО № 15 Вовка Василя Васильовича про визнання протиправними дій та зобов'язання вчинити дії. Предметом розгляду місцевого адміністративного суду були вимоги щодо визнання дій кандидата Вовка Василя Васильовича з розповсюдження завідомо недостовірних та наклепницьких відомостей про те, що кандидат Кравченко Геннадій Валерійович є «регіоналом» (у сенсі тісного зв'язку з Партією регіонів), «людиною Януковича», а «його гроші зароблені на крові» - неправомірними.

3. Житомирський апеляційний адміністративний суд ухвалою від 13 жовтня 2014 року у справі № 817/2936/14 залишив без задоволення апеляційну скаргу кандидата у народні депутати України на в ОВО № 154 Стасюка Романа Павловича на ухвалу Рівненського окружного адміністративного суду у справі за позовом кандидата Стасюка Романа Павловича до народного депутата України, кандидата у народні депутати України в ОВО № 154 Королюка Валентина Анатолійовича, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору на стороні позивача: Радикальна партія Олега Ляшка, треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору на стороні відповідача: Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», Редакція газети «Рівне час» про визнання інформації такою, що не відповідає дійсності.

Тож у вказаних вище справах адміністративні суди додержались позицій викладених у постановках Пленуму Верховного Суду України та Пленуму Вищого адміністративного суду України.

Однак у практиці судів були й окремі приклади додержання судами інших позицій. Іноді не було враховано, що оцінка розповсюджених відомостей на предмет того, чи є вони «оціночними судженнями» або «твердженням про факти», здійснюється як раз при розгляді справи в порядку цивільного або господарського судочинства, а тому проведення такої оцінки не відноситься до компетенції адміністративного суду. Тому, повторимось, адміністративні суди при вирішенні виборчих – публічно-правових, спорів не здійснюють дослідження характеру спірної інформації. Протилежний підхід свідчатиме про розгляд адміністративними судами тих питань, які не віднесено до їхньої компетенції.

Потрібно відзначити, що іноді для досягнення якихось власних цілей учасники виборів використовували окремі прогалини у виборчому законодавстві в обґрунтування їхніх вимог до суду.

Приклад

Ухвалою Вінницького апеляційного адміністративного суду від 21 жовтня 2014 року у справі № 802/3671/14-а залишено без задоволення апеляційну скаргу кандидата в народні депутати України в ОВО № 13 Юрчишина Петра Васильовича на постанову Вінницького окружного адміністративного суду у справі за позовом кандидата Юрчишина Петра Васильовича до кандидата в народні депутати України в ОВО № 13 Катеринчука Миколи Дмитровича, Вінницької обласної державної організації «Вінницька обласна державна телерадіокомпанія «Вінтера» про визнання протиправними дій та зобов'язання вчинити дії. Суд апеляційної інстанції відзначив, що недостовірність відповідної інформації у виборчих



справах в порядку адміністративного судочинства не встановлюється. Справи щодо встановлення недостовірності інформації розглядаються загальними судами за правилами господарського або цивільного судочинства. Оскільки не доведено протиправність дій кандидата Катеринчука Миколи Дмитровича та відсутнє будь-яке судове рішення про встановлення недостовірності трансльованої інформації, суд першої інстанції дійшов правильного висновку про відмову у задоволенні позову.

*При зверненні до суду із позовом, за яким розглядалась наведена вище справа № 802/3671/14-а, позивач вказував на порушення відповідачем – кандидатом Катеринчуком Миколою Дмитровичем, припису частини шостої статті 74 Закону про вибори народних депутатів. Як передбачено цією нормою, **поширення** у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, національної, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, **забороняється**. Тож позивач розумів цю норму як заборону «поширення ... матеріалів, що містять посягання на права і свободи людини».*

Визнаємо, що **таке тлумачення цього положення є доволі абсурдним**, оскільки самі по собі матеріали не можуть містити, зокрема, «порушення суверенітету і територіальну цілісність держави», «насильство» чи «посягання на права». Безперечно, за змістом цієї норми заборонено «поширення матеріалів, що містять заклики до....». Однак за таким способом тлумачення із логічним рядом об'єктів заборон не узгоджується «пропаганда війни», яка вжита у неналежному відмінку. Тож доводиться визнати недолік виборчого закону у цьому аспекті.

Слід відзначити, що виборче законодавство України встановлює механізм захисту прав та інтересів суб'єктів виборчого процесу, які порушуються внаслідок поширення інформації певного змісту.

Так, згідно з положеннями частини тринадцятої статті 74 Закону № 4061-VI, партія – суб'єкт виборчого процесу, кандидат у депутати мають право звернутися до ЗМІ, що оприлюднив інформацію, яку партія або кандидат вважають недостовірною, з вимогою опублікувати їх відповідь (**право на відповідь**). Важливо підкреслити, що право на відповідь *не вимагає попереднього встановлення недостовірності поширеної інформації*; для виникнення такого права достатньо **суб'єктивної оцінки** того, кого поширена інформація стосується. ЗМІ не пізніше як через 3 дні після дня звернення з вимогою про відповідь, але не пізніше останнього дня перед днем голосування зобов'язаний надати партії, кандидату, щодо яких поширено інформацію, яку вони вважають недостовірною, можливість оприлюднити відповідь: надати такий самий ефірний час відповідно на телебаченні чи радіо або опублікувати в друкованому ЗМІ 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. На відповідних особливостях виборчого законодавства також наголошено у пункті 2.1 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 15, згідно з яким ЗМІ «повинен 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».



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



Водночас у цій Постанові наголошено, що у випадку відмови (ухилення) ЗМІ опублікувати відповідь такі суб'єкти виборчого процесу можуть звернутися до адміністративного суду з позовною заявою до цього ЗМІ про зобов'язання оприлюднити відповідь про спростування опублікованих неправдивих відомостей про кандидата чи партію (блок). «Такий спір є виборчим і підлягає розгляду адміністративним судом за особливостями, встановленими статтями 172–179 КАС» (в редакції до 15.12.2017 року; сьогодні – статті 273–279).

Справи цієї категорії за позовами суб'єктів виборчого процесу до ЗМІ розглядалися адміністративними судами під час позачергових та проміжних виборів народних депутатів України упродовж 2014-2015 років.

Приклад

Ухвалою Харківського апеляційного адміністративного суду від 24 жовтня 2014 року у справі **№ 591/7728/14-а** залишено без задоволення апеляційну скаргу ТОВ «Телерадіокомпанія «Академ TV» на постанову Зарічного районного суду міста Суми у справі за позовом кандидата у народні депутати України Шульги Володимира Петровича до ТОВ «Телерадіокомпанія «Академ TV» про визнання неправомірною бездіяльності та зобов'язання вчинити дії. Суд встановив, що в ефірі телеканалу «Академ TV» була оприлюднена інформація, яку кандидат Шульга Володимир Петрович **вважає** недостовірною. Враховуючи положення частини тринадцятої статті 74 Закону про вибори народних депутатів, суд апеляційної інстанції дійшов висновку, що законодавчо визначено, що партія (блок), кандидат, які є суб'єктами виборчого процесу, мають право звернутися до ЗМІ, що оприлюднив інформацію, яку партія або кандидат вважають недостовірною, з вимогою опублікувати їх відповідь про спростування цієї інформації. В свою чергу ЗМІ повинен опублікувати відповідь про спростування будь-якої інформації, поширеної у передвиборній агітації стосовно суб'єктів виборчого процесу, яку ці особи вважають недостовірною. Тож, реалізуючи своє право, позивач звернувся до відповідача з вимогою надати ефірний час для надання відповіді. Погоджуючись із висновком суду першої інстанції щодо обґрунтованості позовних вимог позивача, суд апеляційної інстанції зазначив, що факт ненадання ТОВ «Академ TV» останньому згідно із приписами частини тринадцятої статті 74 цього Закону такого самого ефірного часу для оприлюднення відповіді на інформацію, що була оприлюднена відповідачем, та яку позивач вважає недостовірною, є свідченням бездіяльності відповідача, яка має вплив на реалізацію прав кандидата. Суд апеляційної інстанції не прийняв до уваги аргументи ТОВ «Академ TV» з посиланням на положення статей 71-73 Закону про вибори народних депутатів, оскільки зазначеними законодавчими нормами регламентований порядок надання ЗМІ можливостей суб'єктам виборчого процесу проведення передвиборчої агітації, а не відповіді про спростування інформації у розумінні положень частини тринадцятої статті 74 цього Закону. Також відзначено, що оприлюднення такої відповіді здійснюється за рахунок ЗМІ, а не за рахунок коштів відповідного виборчого фонду.

Приклад

Постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 24 липня 2015 року у справі **№ 750/7050/15-а** частково задоволено апеляційну скаргу ТОВ «Телерадіоорганізація «ЛІГА» на постанову Деснянського районного суду міста Чернігова у справі за позовом кандидата в народні депутати в ОВО № 205 Корбана Геннадія Олеговича до ТОВ «Телерадіоорганізація «ЛІГА» про визнання бездіяльності ЗМІ протиправною та зобов'язання вчинити певні дії. Суд апеляційної інстанції визнав необґрунтованими твердження відповідача, як на підставу для

*відмови у наданні позивачу ефірного часу для відповіді, що у вимозі про надання відповіді відсутнє посилання на відповідне рішення суду, згідно з яким розміщена в ефірі інформація стосовно позивача визнана недостовірною. Суд підкреслив, що недостовірність такої інформації у виборчих справах у порядку адміністративного судочинства не встановлюється, а положення частини тринадцятої статті 74 Закону про вибори народних депутатів не передбачають обов'язкової умови для реалізації права на відповідь укладення суб'єктом виборчого процесу, який вважає недостовірною інформацію оприлюдненою ЗМІ, договору із цим ЗМІ на виготовлення/розміщення політичної реклами. Крім того, на думку суду апеляційної інстанції, норми частини тринадцятої статті 74 цього Закону не містять імперативного припису щодо того, чи інформація, яку партія або кандидат вважають недостовірною, є власною інформацією ЗМІ чи інформацією, поширеною іншим суб'єктом виборчого процесу. За таких обставин колегія суддів **погодились** із висновком суду першої інстанції, що бездіяльність відповідача щодо ненадання позивачу можливості оприлюднити відповідь на поширену ТОВ «Телерадіоорганізація «ЛІГА» інформацію, яку він вважає недостовірною, **суперечить** вимогам частини тринадцятої статті 74 Закону про вибори народних депутатів та **порушує** права кандидата Корбана Геннадія Олеговича.*

Можна відзначити, що у **постанові Пленуму Верховного Суду України № 1 та постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України № 15** сформульовані чіткі та однозначні для розуміння й застосування рекомендації стосовно розгляду справ цієї категорії. Уважне врахування рекомендацій цих постанов сприяє передовсім учасникам виборів у визначенні конкретних напрямів їхнього правового реагування на порушення під час виборчого процесу. Водночас вважаємо, що представлені у цих документах правові позиції відповідають загально визнаним європейським стандартам у сфері вирішення справ про виборчі спори.

Зокрема, як зазначено у Кодексі належної практики у виборчих справах, затвердженому Венеціанською комісією у 2002 році, **надзвичайно важливо**, щоб процедура оскарження та особливо повноваження різних органів, залучених у цей процес, були чітко визначені законом, аби «**уникнути** позитивного чи негативного **конфлікту юрисдикцій**». Ані заявники, ані органи влади не повинні мати право вибору органу, уповноваженого розглядати справу.

Відтак, рекомендації зазначених вище постанов Пленуму Верховного Суду України № 1 та Пленуму Вищого адміністративного суду України № 15 спрямовані саме на **усунення можливого конфлікту юрисдикцій загальних та спеціалізованих судів**.

У питаннях врахування належної підсудності вирішення справ адміністративними судами під час виборчого процесу з метою уникнення конфлікту юрисдикцій, ми поділяємо позицію судів стосовно наявності компетенції адміністративного суду вирішувати справи у зв'язку із укладанням договорів на розміщення матеріалів передвиборної агітації. У цих відносинах сторони не користуються повною свободою договору. Відповідні ЗМІ не є вільними в укладанні такого договору, виборі контрагенту та визначенні умов договору у разі, якщо ЗМІ попередньо вже надали ефірний час чи друковану площу іншому суб'єкту виборчого процесу для поширення матеріалу передвиборної агітації. У такому випадку законом про вибори на ЗМІ покладаються певні обов'язки публічно-правового змісту. Таким чином, на наш погляд, відносини у зв'язку із укладанням таких договорів мають публічно-правовий характер, а тому вирішення справ за спорами цієї категорії належить до компетенції саме адміністративних судів. За нашою інформацією, такі справи не розглядались адміністративними судами під час останніх кампаній парламентських виборів, однак спори аналогічного предмету розглядались під час останніх місцевих виборів 2015 року.

СПОРИ ЩОДО МАТЕРІАЛЬНОГО ЗАОХОЧЕННЯ ВИБОРЦІВ

Одним із найбільш суспільно **небезпечних** явищ, яке, на жаль, все ще лишається притаманним виборчим кампаніям в Україні, є **матеріальне заохочення** передовсім виборців політичними партіями, місцевими осередками партій та кандидатами під час виборчого процесу, зокрема, упродовж періоду передвиборної агітації. Відзначимо, що законодавство про вибори не використовує термін «матеріальне заохочення». Тож під цим поняттям ми узагальнено розуміємо дії, які у різних законах визначені як:

- **підкуп** (пункт 1 частини другої статті 61 Закону 4061-VI),
- **непрямий підкуп** (пункт 2 частини другої статті 61, частина 14 статті 74 цього Закону).

Детально питання стосовно підкупу виборців розглянуто у темі «Відповідальність за порушення виборчого законодавства».

УТВОРЕННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ВИБОРЧИХ ДІЛЬНИЦЬ, ЩО ІСНУЮТЬ НА ТИМЧАСОВІЙ ОСНОВІ

Статтею 21 Закону 4061-VI визначено порядок утворення спеціальних виборчих дільниць, які існують на постійній основі та які утворюються ОВК на тимчасовій основі.

Спеціальні виборчі дільниці утворюються у стаціонарних лікувальних закладах, в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах, на судах, які перебувають у день голосування у плаванні під Державним Прапором України, на полярних станціях України та в інших місцях тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування. Спеціальні виборчі дільниці утворюються таким чином, щоб виборці могли проголосувати, не порушуючи режиму перебування в закладі (установі). Не допускається утворення однієї виборчої дільниці для двох і більше закладів чи установ. З метою забезпечення режиму перебування виборців у відповідному закладі (установі) допускається утворення в одному закладі (установі) більш ніж однієї спеціальної виборчої дільниці (частина друга статті 21 Закону 4061-VI).

Центральна виборча комісія може утворювати на постійній основі спеціальні виборчі дільниці у стаціонарних лікувальних закладах, на полярних станціях України, в установах виконання покарань, слідчих ізолятора (частина перша статті 21 Закону 4061-VI).

Відповідно до положень частин третьої – п'ятої статті 21 Закону 4061-VI, **спеціальні виборчі дільниці, що існують на тимчасовій основі, утворюються окружними виборчими комісіями не пізніше як за сорок п'ять днів до дня голосування.**

Спеціальна виборча дільниця визначається закладом, установою, судом, полярною станцією України, де вона утворена. Спеціальна виборча дільниця має порядковий номер, адресу (місцезнаходження) закладу, установи, полярної станції України, визначені Центральною виборчою комісією чи окружною виборчою комісією, або характеризується назвою та портом приписки судна.

Спеціальні виборчі дільниці, що існують на тимчасовій основі, утворюються окружною виборчою комісією на підставі подань районних, районних у містах державних адміністрацій чи виконавчих комітетів міських рад міст обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення, форма яких затверджується Центральною виборчою комісією. Зазначені подання повинні надійти до відповідної окружної виборчої комісії не пізніше як за сорок вісім днів до дня голосування.



Частини шоста, сьома статті 21 Закону 4061-VI визначають **перелік умов**, які вказуються у поданні щодо утворення спеціальної виборчої дільниці у відповідному закладі чи установі:

- назва закладу чи установи; юридична адреса закладу чи установи;
- орієнтовна кількість виборців, що перебуватимуть у закладі чи установі на день голосування;
- наявність відповідного приміщення для голосування та його адреса (у разі якщо адреса приміщення для голосування відмінна від юридичної адреси закладу чи установи);
- зобов'язання керівництва закладу чи установи щодо забезпечення відкритого доступу до приміщення для голосування членів відповідної виборчої комісії та осіб, які за цим Законом мають право бути присутніми при голосуванні та підрахунку голосів;

У поданні щодо утворення спеціальної виборчої дільниці на судні, що перебуває у плаванні під Державним Прапором України:

- назва судна; порт приписки судна;
- орієнтовна кількість виборців на судні;
- останній перед днем голосування день виходу судна у плавання з порту приписки;
- орієнтовний найближчий до дня голосування день заходу судна у порт України.

У винятковому випадку утворення нового стаціонарного лікувального закладу, установи виконання покарань, слідчого ізолятора чи іншого закладу (установи) з тимчасовим перебуванням виборців з обмеженими можливостями пересування, непередбаченого виходу у плавання судна під Державним Прапором України спеціальна виборча дільниця може утворюватися Центральною виборчою комісією не пізніше як за десять днів до дня голосування за поданням відповідної окружної виборчої комісії.

Зазначене подання вноситься окружною виборчою комісією не пізніше як за п'ятнадцять днів до дня голосування на підставі відповідного звернення районної державної адміністрації, виконавчого комітету міської ради міста обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення. У зверненні зазначаються відомості, передбачені відповідно частинами шостою, сьомою цієї статті (частина восьма статті 21 Закону 4061-VI).

У практиці адміністративних судів під час виборів народних депутатів України у 2012 році зустрічались поодинокі випадки розгляду справ щодо протиправності бездіяльності ОВК у зв'язку з неутворенням таких спеціальних виборчих дільниць та справи щодо бездіяльності відповідних органів місцевого самоврядування у зв'язку з невнесенням подання про утворення таких спеціальних виборчих дільниць.

Приклад

Ухвалою Львівського апеляційного адміністративного суду від 33 вересня 2012 року у справі № 2а-2823/12/0770 апеляційну скаргу Уповноваженої особи Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» в одномандатному виборчому окрузі № 68 Закарпатської області Андращука Павла Адальбертовича на постанову Закарпатського окружного адміністративного суду від 18 вересня 2012 року у справі за позовом Уповноваженої особи Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» в одномандатному виборчому окрузі № 68 Закарпатської області Андращука Павла Адальбертовича до Окружної виборчої комісії з виборів народних депутатів України одномандатного виборчого окрузі № 68 Закарпатської області про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинити дії залишену без задоволення, а судові рішення про відмову у задоволенні позовних вимог – без змін.



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



Одними з вимог позивача були: зобов'язати відповідача внести зміни до постанови № 14 від 12 вересня 2012, де окремим пунктом **визнати** – надання Виконавчим комітетом Ужгородської міської ради Закарпатської області подання «Про утворення спеціальної виборчої дільниці на тимчасовій основі в Закарпатській установі виконання покарань відділу державної пенітенціарної служби України в Закарпатській області № 9» 12 вересня 2012 року – **бездіяльністю**, що не відповідає та порушує вимоги частини п'ятої статті 21 Закону про вибори народних депутатів України; зобов'язати відповідача скласти акт, яким **засвідчити факт порушення** Виконавчим комітетом Ужгородської міської ради Закарпатської області вимог частини п'ятої статті 21 Закону про вибори народних депутатів України при здачі 12 вересня 2012 подання «Про утворення спеціальної виборчої дільниці на тимчасовій основі в Закарпатській установі виконання покарань відділу державної пенітенціарної служби України в Закарпатській області № 9».

Відмовляючи у задоволенні апеляційної скарги, апеляційний суд підтримав позицію суду першої інстанції, яка полягала у наступному.

Спеціальна виборча дільниця створена в межах строків, передбачених частиною третьою статті 21 Закону про вибори народних депутатів, а саме у строк до 45 днів до дня голосування, та забезпечує загальне виборче право, передбачене статтею 2 зазначеного Закону.

Тому доводи апелянта про протиправність зазначеної постанови відповідача є безпідставними.

Також колегія суддів не взяла до уваги доводи позивача про наявність факту неправомірної бездіяльності Окружної виборчої комісії з виборів народних депутатів України одномандатного виборчого округу № 68 Закарпатської області, яка проявилась у відсутності реагування на факт порушення Виконавчим комітетом Ужгородської міської ради Закарпатської області вимог частини п'ятої статті 21 Закону про вибори народних депутатів, а саме строку внесення подання «Про утворення спеціальної виборчої дільниці на тимчасовій основі в Закарпатській установі виконання покарань відділу державної пенітенціарної служби України в Закарпатській області № 9».

Приклад

У справі № 2а-7881/12/1370 за позовом політичної партії «ПАРТІЯ РЕГІОНІВ» до виконавчого комітету Трускавецької міської ради про визнання такою, що грубо порушує Закон про вибори народних депутатів бездіяльність виконавчого комітету Трускавецької міської ради щодо невнесення до окружної виборчої комісії з виборів народних депутатів України одномандатного виборчого округу № 121 подання на утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі, зобов'язання виконавчого комітету Трускавецької міської ради протягом двох днів з дня набрання рішення суду законної сили внести до окружної виборчої комісії з виборів народних депутатів України одномандатного виборчого округу № 121 подання на утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій виборчій основі Львівський окружний адміністративний суд встановив наступне.

Тимчасове перебування особи на відпочинку/лікуванні в санаторно-курортному закладі не обмежує таку особу в можливості пересування, тому такий заклад не входить до переліку місць тимчасового перебування виборців, встановленого частиною першою статті 21 Закону про вибори народних депутатів.

З огляду на викладене вище, суд не взяв до уваги покликання позивача на необхідність створення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі, в санаторно-курортних закладах міста Трускавець.

При цьому суд врахував, що чинне законодавство (Закон України «Про вибори народних депутатів України», Закон України «Про державний реєстр виборців», Постанова ЦВК від 1 квітня 2011 № 57 «Про забезпечення тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси») передбачає можливість реалізації права особи, яка тимчасово перебуває на лікуванні/відпочинку в день голосування у відмінному від виборчої адреси місці, шляхом подання заяви до органу ведення Державного реєстру виборців про тимчасову зміну місця голосування виборця.






З відомостей офіційного сайту Центральної виборчої комісії суд встановив, що на території міста Трускавець утворено вісім звичайних виборчих дільниць. Отже, будь-хто з гостей міста – курорту Трускавець зможе реалізувати своє виборче право шляхом подання заяви про тимчасову зміну місця голосування та взяти участь в голосуванні на одній із звичайних виборчих дільниць міста Трускавець.

Суд також врахував, що на території Трускавецької міської ради розташовано 72 санаторно-відпочинкові заклади. Представники відповідача повідомили суд, що з досвіду попередніх виборів в місті Трускавець бажали взяти участь в голосуванні не більше 50-100 гостей міста, які тимчасово перебували у санаторно-курортних, оздоровчих та готельних закладах. Закон про вибори народних депутатів забороняє утворення однієї спеціальної виборчої дільниці для двох і більше закладів чи установ (абзац 2 частини першої статті 21 Закону). Отже, утворення 72 спеціальних тимчасових дільниць є організаційно та фінансово недоцільно за умови, що виборці, які бажать голосувати, мають можливість реалізувати своє виборче право у інший (наведений вище) передбачений Законом спосіб.

З огляду на встановлені фактичні обставини справи суд дійшов висновку, що відсутність подання виконавчого комітету Трускавецької міської ради не порушує прав потенційних виборців – гостей санаторно-курортних закладів міста Трускавець у реалізації ними виборчого права та не порушує норм Закону про вибори народних депутатів. Тому у задоволенні позовних вимог було відмовлено повністю з мотивів їх безпідставності.

Фактично, практики щодо спорів про утворення спеціальних дільниць поки що як такої немає, є лише поодинокі рішення на зразок наведених вище.

СКЛАДАННЯ СПИСКІВ ВИБОРЦІВ, ЇХ ПЕРЕВІРКА ТА УТОЧНЕННЯ

-  Розділ V Закону. СПИСКИ ВИБОРЦІВ.
-  Закон України «Про Державний реєстр виборців»
-  Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»
-  Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»
-  Постанови ЦВК

Предметна юрисдикція справ, відповідачами у яких є відповідні відділи ведення Державного реєстру виборців (далі ДРВ).



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Отже, елементом конституювання влади в Україні є її громадяни, носії виборчих прав. Громадяни, які мають право обирати, є виборцями. Відповідно до частини першої статті 2 Закону 4061-VI, **виборцем є громадянин України, який має право голосу**; жодного обмеження щодо місця проживання (цензу осілості) такого виборця Закон не містить.

З метою забезпечення участі кожного виборця в управлінні державою в Україні вдосконалюється законодавче врегулювання цих правовідносин, зокрема стосовно реєстрації виборців, їх обліку, відповідно до якого складаються списки виборців для голосування, наявність в яких виборця є однією з умов реалізації права на голосування.

Ключовою проблемою під час організації підготовки і проведення виборчих кампаній різного рівня є реєстрація виборців. На підставі кількісних і персональних даних про виборців у процесі підготовки до виборів формуються виборчі округи, виборчі дільниці, складаються списки виборців. Облік виборців гарантує максимально можливий рівень народного волевиявлення під час участі у виборах і визначення результатів виборів.

У Кодексі належної практики у виборчих справах, ухваленому Венеціанською комісією на 51 пленарній сесії (Венеція, 5-6 липня 2002 року), вказано, що для того, щоб списки виборців вважалися достовірними, неодмінним є виконання таких критеріїв: а) списки виборців мають бути постійними; б) вони мають оновлюватися регулярно, але щонайменше раз на рік. Там, де виборців не реєструють автоматично, має бути передбачена можливість їх реєстрації протягом порівняно тривалого часу; в) списки виборців мають бути оприлюднені; г) має бути адміністративна процедура – під судовим контролем – або судова процедура, що дозволяє зареєструвати не внесеного до списку виборця; реєстрація на виборчій дільниці в день виборів здійснюватися не може; д) має існувати аналогічна процедура, що дозволяє виборцям робити виправлення в неправильних записах; е) щоб особа, яка змінила місце проживання або досягла встановленого в законі мінімального віку після дати остаточної публікації списків, могла взяти участь у голосуванні, може бути передбачена її реєстрація в додатковому списку.

Згідно із Законом України «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 року № 698-V (далі – Закон про Державний реєстр виборців, Закон № 698-V) облік ведення Реєстру виборців в Україні здійснюється відповідними органами Державного реєстру виборців. Розпорядником Державного реєстру виборців є ЦВК. Органами ведення Реєстру є відповідний структурний підрозділ апарату районної, районної у місті державної адміністрації (м. Київ), відповідний виконавчий орган міської ради тощо (стаття 14 Закону № 698-V).

Так, незважаючи на намагання вдосконалити врегулювання зазначених правовідносин, **судова статистика та практика свідчать про значну кількість спорів, які впливають із правовідносин стосовно ведення та складання списку виборців.** За кількістю такі справи перевищують інші категорії виборчих спорів.

Складання списків виборців, їх перевірка та уточнення відповідно до засад виборчого законодавства є одним з етапів виборчого процесу, який детально регламентовано Законом № 4061- VI, Законом № 698-V, Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 № 1382-IV (далі – Закон про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні), а також постановами Центральної виборчої комісії.



Розгляд судами виборчих спорів



Достовірність змісту списків виборців визначальним моментом у забезпеченні справедливих, прозорих, чесних виборів та є гарантією надання можливості участі у відповідних виборах всім громадянам України, які мають право голосу. Слід зазначити, що створення Реєстру виборців дозволило значно знизити рівень фальсифікації, дублювання та інших помилок в процесі проведення виборів, а також спростити процес складання списків виборців і своєчасного внесення до них змін і доповнень. Крім того, існування Реєстру визначає суб'єкта, чиї рішення, дії чи бездіяльність можуть призводити до помилок у списках виборців. Це означає, що саме на цей орган, а не на виборця (чи іншого позивача) покладається обов'язок доведення достовірності відомостей списку виборців, який складається органом ведення Реєстру.

Слід також врахувати, що на спеціальних виборчих дільницях списки виборців складаються дільничними виборчими комісіями.

Відповідно до частини третьої статті 274 КАС України, при розгляді справ щодо уточнення списку виборців суд звертається до відповідного органу ведення Державного реєстру виборців із запитом щодо уточнення відомостей про виборця. Цей припис процесуального закону означає, що орган ведення Реєстру скоріше виступає як третя особа без власних вимог. Предметом позову щодо уточнення списку виборців є не рішення, дії чи бездіяльність певного суб'єкта, а достовірність відомостей про виборця, що містяться або відсутні у списку виборців. Тому розгляд такого позову спрямований насамперед на встановлення достовірної інформації про виборця чи підстав його включення до списку виборців або виключення зі списку, що наближає відповідну справу за її характеристиками до справ окремого провадження стосовно встановлення юридичних фактів.

Разом із тим, враховуючи те, що розгляд адміністративних справ, у тому числі й тих, які пов'язані із виборчим процесом, відбувається за правилами позовного провадження, відповідачами у справах стосовно уточнення списків виборців можуть бути відповідні дільничні виборчі комісії та/або органи ведення Державного реєстру виборців. Утім, у випадку звернення із позовом лише до дільничної виборчої комісії, суд першої інстанції в порядку частини третьої статті 274 КАС України обов'язково звертається до органу ведення Реєстру із відповідним запитом.

В Україні реєстрація виборців є «пасивною», триває безперервною та реалізується на основі централізованого Реєстру виборців. Розпорядником Реєстру є Центральна виборча комісія, яка, зокрема, забезпечує та контролює дотримання вимог цього Закону у процесі створення та ведення Реєстру, який оновлюється кожного місяця та безперервно ведеться 27 органами адміністрування Реєстру та 756 органами ведення Реєстру. З 2013 року виборці можуть перевіряти свої персональні дані в інтерактивному режимі, що підвищує прозорість виборчих процедур.

Порядок складання, передачі, ознайомлення, уточнення попереднього списку виборців на звичайній виборчій дільниці та внесення змін до уточненого списку виборців дільничною виборчою комісією звичайної виборчої дільниці визначається **статтями 39-42 Закону № 4061-VI**.

У разі виявлення кратного включення виборця до уточнених списків виборців у зв'язку з надходженням повідомлення дільничної виборчої комісії про включення виборця до списку виборців на іншій виборчій дільниці орган ведення Реєстру, який отримав таке повідомлення, невідкладно повідомляє про це відповідну дільничну виборчу комісію, яка зобов'язана



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



виключити такого виборця зі списку виборців на цій дільниці. Під час внесення змін до списку виборців на звичайній виборчій дільниці дільнична виборча комісія звичайної виборчої дільниці невідкладно передає відомості про виборців, включених до списку виборців або виключених зі списку, відповідному органу ведення Державного реєстру виборців.

У день голосування зміни до уточненого списку виборців вносяться виключно на підставі рішення суду.

Разом із тим законодавча деталізація складання списків виборців, зокрема й уточненого, на жаль, не стала перепорою для неоднакового розуміння правових приписів з цього питання. Як наслідок, у зазначених правовідносинах щодо складання списків виборців виникає чимало виборчих спорів, пов'язаних зі зміною місця голосування без зміни виборчої адреси, із включенням до списків виборців тощо. Неоднаковою також є судова практика застосування виборчого законодавства під час розв'язання таких спорів.

Усі виборці, включені до Реєстру, мають виборчу адресу, яка залежить від місця реєстрації виборця. Виборчою адресою виборця є адреса його житла або місця перебування виборця чи інша адреса, що замінює адресу житла виборця, яка є підставою для віднесення виборця до відповідної виборчої дільниці. Статтею 8 Закону про Державний реєстр виборців визначено, що **виборча адреса виборця визначається за зареєстрованим місцем проживання та адресою житла виборця** відповідно до Закону про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні. Разом із цим виборча адреса виборця, який не має зареєстрованого місця проживання, визначається за погодженням із центром обліку, який відповідно до закону веде облік бездомних осіб, або соціальною службою, у складі якої утворено структурний підрозділ для ведення обліку бездомних осіб, або органом ведення Реєстру за мотивованим зверненням виборця (частина третя статті 8 Закону про Державний реєстр виборців).

Отже, **ключовим** у визначенні місця голосування виборця є **його виборча адреса**. Водночас за наявності відповідних обставин виборець має право на зміну місця голосування без зміни виборчої адреси. Так, відповідно до частини третьої статті 7 Закону «Про Державний реєстр виборців» за мотивованим зверненням виборця, який має право голосу на відповідних виборах, орган ведення Реєстру може тимчасово (на період їх проведення) змінити виборцю місце голосування (виборчу дільницю) без зміни його виборчої адреси. Таке звернення подається до органу ведення Реєстру за місцезнаходженням зазначеної виборцем виборчої дільниці або за виборчою адресою не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування на відповідних виборах.

Аналіз цієї норми дає підстави зробити висновок про те, що заява про зміну місця голосування без зміни виборчої адреси (далі – зміна місця голосування) має бути мотивованою. Законодавець не деталізує та не встановлює перелік мотивів такої заяви. Таким чином, мотиви можуть бути різними – наприклад, відбуття у відрядження, час і місце роботи в день голосування не збігається з місцем голосування (адресою дільничної комісії) тощо. Водночас в окремих випадках такі мотиви визначені відповідними виборчими законами.

Наприклад, відповідно до частини третьої статті 41 Закону № 4061-VI, члени окружних та дільничних виборчих комісій не пізніше як за п'ять днів до дня голосування подають до органу ведення Реєстру за місцезнаходженням відповідної виборчої дільниці або за своєю виборчою адресою заяву про тимчасову зміну місця голосування без зміни виборчої адреси відповідно до



частини третьої статті 7 Закону «Про Державний реєстр виборців». Тобто в цьому разі мотивами зміни місця голосування є виконання виборцями повноважень членів відповідних комісій не за місцем своєї виборчої адреси.

Спільною та обов'язковою умовою щодо зміни місця голосування є строк звернення виборця з відповідною заявою до органу ведення Реєстру – **не пізніше як за п'ять днів до дня голосування**. Такий строк обумовлений необхідністю своєчасного виготовлення уточнених списків виборців (частина четверта статті 41 Закону № 4061-VI). Можна дійти висновку, що норма про встановлення такого строку є «нормою-запобіжником» щодо забезпечення принципу однократного включення до списків виборців, але не нормою, спрямованою на участь у виборах та реалізацію виборцями права голосу. Такі ж правила зміни місця голосування встановлені громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території. Так, з частини третьої статті 8 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 № 1207-VII (далі – Закон № 1207-VII) випливає, що громадяни України, які проживають на тимчасово окупованій території, мають право реалізувати своє право голосу на виборах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси згідно з частиною третьою статті 7 Закону «Про Державний реєстр виборців». Центральна виборча комісія постановою від 5 вересня 2018 року № 129 внесла зміни до Порядку тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 13 вересня 2012 року № 893, встановивши: «Виборці, виборча адреса яких знаходиться на тимчасово окупованих територіях районів, міст, селищ і сіл, їх частин у Донецькій та Луганській областях, межі та перелік яких визначаються Президентом України у порядку, передбаченому Законом України "Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях", **можуть не додавати до заяви документи, які підтверджують необхідність тимчасової зміни місця їх голосування**».

Приклад

*Ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 26 жовтня 2014 року у справі № 757/30665/14-а залишено без задоволення апеляційну скаргу Особа_3 на постанову Печерського районного суду міста Києва у справі за позовом Особа_3 до відділу ведення Реєстру виборців про уточнення списку виборців. Суд апеляційної інстанції відзначив, що однією з умов для реалізації громадянином України, який має право голосу на виборах, свого виборчого права є наявність місця реєстрації, залежно від якого визначається **виборча адреса**. Згідно з положеннями частин 1, 2 статті 8 Закону про Реєстр виборців, виборчою адресою виборця є адреса його житла або місця перебування виборця чи інша адреса, що замінює адресу житла виборця, яка є підставою для віднесення виборця до списку на відповідній ВД. Виборча адреса виборця визначається за зареєстрованим місцем проживання та адресою житла виборця відповідно до Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Натомість порядок визначення виборчої адреси виборцем, який **не має** реєстрації місця проживання, встановлений частиною 3 статті 8 цього Закону.*

*Відтак, апеляційний адміністративний суд відзначив обґрунтованість висновку суду першої інстанції, що оскільки позивач **не має зареєстрованого місця проживання** та у встановленому порядку не зверталася до органу ведення Реєстру виборців із вмотивованою заявою про надання їй виборчої адреси, підстави для уточнення списків виборців відсутні, а позовні вимоги є необґрунтованими.*



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



Тож у наведеній вище справі висновок суду про неможливість включення виборців до списку обумовлені **відсутністю** реєстрації **місця** проживання та, як наслідок, відсутністю **виборчої адреси**. Такий висновок, на нашу думку, повністю **відповідає** положенням законодавства.



Під час виборчих процесів, які відбуваються в Україні, уже стало звичним правовим явищем внесення змін до уточненого списку виборців на підставі судового рішення. Правила та строки розгляду такої категорії справ за роки незалежності України змінилися. Зокрема, відповідно до європейських виборчих стандартів, відсутня можливість звернення до суду та розгляду таких справ не лише у день голосування, але протягом останніх двох днів перед днем голосування.

Особливості провадження у справах щодо уточнення списку виборців встановлено статтею 274 КАС. Адміністративні справи щодо уточнення списку виборців розглядає місцевий загальний суд як адміністративний суд за місцезнаходженням відповідної комісії (частина друга статті 274 КАС України).

Водночас, в Єдиному державному реєстрі судових рішень міститься значна кількість справ щодо розгляду окружними адміністративними судами справ, де відповідачем є відповідний орган ведення Реєстру.

Відповідно до частини третьої статті 274 КАС України **позовну заяву може бути подано не пізніше як за два дні до дня голосування**. Суд при розгляді цього позову звертається до відповідного органу ведення Державного реєстру виборців із запитом щодо уточнення відомостей про виборця, у протилежному разі наявним буде неповне встановлення судом обставин у справі.

Слід відмітити, що чинні нині закони про вибори в цій частині неуніфіковані, передбачають **відмінні** правила у реалізації **аналогічних** процедур. Серед іншого це стосується:

-  порядку включення до списків виборців **військовослужбовців**, які виконують завдання у зоні ООС (раніше – АТО);
-  **заборони** внесення **змін** до уточненого списку виборців у день голосування (частина третя статті 35 Закону «Про вибори Президента України») та **можливості внесення змін** до уточненого списку у день голосування виключно на підставі рішення **суду** (частина друга статті 42 Закону «Про вибори народних депутатів України») Зауважимо, що тут мова йде про виконання рішення суду, **прийнятого раніше**, не пізніше як за два дні до дня виборів (частина четверта статті 274).

Зазначені вище приклади **неузгодженостей** механізмів двох законів є, по-перше, **невиправданими** з огляду на загальнодержавний характер виборів, а, по-друге, створюють підґрунтя для проблем на практиці у випадку **одночасного** проведення голосування з виборів Президента України та, наприклад, проміжних виборів народного депутата в ОВО. Наприклад, під час голосування на позачергових виборах Президента 25 травня 2014 року, того ж дня відбулось голосування на проміжних виборах народного депутата України в ОВО № 83.

Вважаємо, що **існуючі правила тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси** загалом є **ефективними** і такими, що сприяють громадянам у реалізації активного виборчого права на загальнодержавних виборах. Особливо слід відзначити доволі **«ліберальний»** характер підстав реалізації цієї процедури для виборців, які є «внутрішньо переміщеними особами». Однак, на жаль, громадяни не завжди повноцінно використовують

цей механізм забезпечення реалізації активного виборчого права, що відзначається судами при вирішенні відповідних справ.

Приклад

1. Ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 25 жовтня 2014 року у справі № 754/17402/14 залишено без задоволення апеляційну скаргу Особа_3 на постанову Деснянського районного суду міста Києва у справі за позовом Особа_3 до ДВК ВД № 800312 ОВО № 215 про включення до списку виборців. Було встановлено, що позивач – Особа_3, зареєстрована за адресою: Адреса_2, що підтверджується копією паспорта громадянина України. У зв'язку з вимушеним тимчасовим переселенням до міста Києва, станом на момент звернення до відповідача позивач тимчасово проживає за адресою: Адреса_1. 21 жовтня 2014 року позивач звернулася до ДВК ВД № 800312 ОВО № 215. Проте, відповідач повідомив, що Особа_3 відсутня у списках виборців на цій ВД. Згідно з листом начальника відділу ведення Реєстру виборців Деснянської РДА міста Києва, позивач – Особа_3, включена до Реєстру та до списку виборців за адресою місця реєстрації – Адреса_2, а до відділу ведення Реєстру виборців ДРВ Деснянської РДА щодо тимчасової зміни місця голосування **не зверталася**. Відтак, позивач **не може** бути включена до списку виборців на ВД № 800312.

2. За **схожих** обставин ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 25 жовтня 2014 року у справі № 754/17400/14-а залишено без задоволення апеляційну скаргу Особа_2 на постанову Деснянського районного суду міста Києва у справі за позовом Особа_2 до ДВК ВД № 800312 ОВО № 215 про включення до списку виборців.

3. Одеський апеляційний адміністративний суд ухвалою від 24 жовтня 2014 року у справі №523/16676/14-а залишив без задоволення апеляційну скаргу Особа_1 на постанову Суворовського районного суду міста Одеси у справі за позовом Особа_1 до ДВК ВД № 511340 ОВО № 136 та Органу ведення Реєстру виборців Суворовської районної адміністрації Одеської міської ради про включення до списку виборців. Встановлено, що позивач – Особа_1, відповідно до копії паспорта громадянина України, на даний час зареєстрований в Чернівецькій області за адресою: Адреса_1. Водночас позивач фактично проживає у помешканні за адресою: Адреса_4, що належить йому на праві власності і віднесено до меж ВД № 511340. За таких обставин суд апеляційної інстанції підтримав висновок місцевого адміністративного суду, що виборчою адресою позивача на даний момент є місце його реєстрації, тобто Адреса_1. Тому позивач Особа_1, який **не скористався** можливістю звернутись із заявою про зміну місця голосування, не може бути включений до списків виборців на ВД № 511340 ОВО № 136, оскільки його виборча адреса знаходиться у Чернівецькій області.

4. **Аналогічні** висновки представлені також в ухвалі Харківського апеляційного адміністративного суду від 23 травня 2014 року у справі № 641/5003/14-а за апеляційною скаргою Особа_1 на постанову Комінтернівського районного суду міста Харкова у справі за позовом Особа_1 до ДВК ВД № 631330 ТВО № 175, Відділу ведення Реєстру виборців Адміністрації Комінтернівського району Харківської міської ради про включення до списку виборців.

Отже, **ключові** висновки судів у вказаних вище справах полягають у тому, що у разі наявності у Реєстрі виборців відомостей щодо громадянина та його бажання проголосувати на ВД **не** за своєю виборчою адресою, заінтересований виборець **має** звернутись до відповідного органу ведення Реєстру із заявою про тимчасову **зміну** місця голосування.



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



Підстави та порядок зміни місця голосування встановлено частиною четвертою статті 39 Закону № 4061-VI, частиною третьою статті 7 Закону «Про Державний реєстр виборців», положеннями Порядку тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси, затвердженого постановою ЦВК від 13 вересня 2012 року № 893. Починаючи від 2014 року, до масиву тих справ, предметність яких стала вже «традиційною» для виборчих процесів, додалися справи, які стосуються включення до списків виборців громадян, які змушені були змінити фактичне місце проживання, тобто так званих «внутрішньо переміщених осіб», а також тих військовослужбовців, які призвані на військову службу в порядку мобілізації або проходять службу за контрактом, тобто не є військовослужбовцями строкової служби.

Положення Закону «Про Державний реєстр виборців» передбачають правила включення таких осіб до списків виборців. Зокрема, відповідно до частини третьої статті 7 цього Закону, за мотивованим зверненням виборця, який має право голосу на відповідних виборах, орган ведення Реєстру може тимчасово (на період їх проведення) змінити виборцю місце голосування (виборчу дільницю) без зміни його виборчої адреси. Таке звернення подається до органу ведення Реєстру за місцезнаходженням зазначеної виборцем ВД або за виборчою адресою не пізніше ніж за 5 днів до дня голосування на відповідних виборах. У свою чергу частина 4 статті 39 Закону № 4061-VI передбачає, що при включенні виборця, якому тимчасово змінено місце голосування, до попереднього списку виборців у графі «Примітки» навпроти його прізвища зазначаються відповідні відомості, а також, у разі якщо виборча адреса виборця знаходиться за межами відповідного ОВО, робиться відмітка про отримання виборцем **лише** бюлетеня для голосування у загальнодержавному виборчому окрузі.

Застосування вказаних вище положень законів та правил Порядку тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси, затвердженого постановою ЦВК від 13 вересня 2012 року № 893, іноді спричиняло виникнення конфліктів.

Приклад

Ухвалою ухвалою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 25 жовтня 2014 року у справі № 804/17325/14 залишено без задоволення апеляційну скаргу відділу ведення Реєстру виборців Бабушкінської районної у місті Дніпропетровську ради на постанову Дніпропетровського окружного адміністративного суду у справі за позовом Особа_1, Особа_2, Особа_3 до відділу ведення Реєстру виборців про визнання бездіяльності протиправною.

*Встановлено, що 20 жовтня позивачі Особа_1, Особа_2, Особа_3 звернулись до відповідача із заявою про зміну місця голосування, оскільки на даний час проходять службу в місті Дніпропетровську та прикомандировані до військової частини А 4608. Однак відповідач **не розглянув** цю заяву, що **перешкоджає** останнім здійснити своє право голосу на виборах. Відповідач проти доводів та вимог позивачів заперечив, вказуючи, що заяви позивачів про тимчасову зміну місця голосування виборця не реєструвалися та не надавалась відповідь, оскільки позивачі, мовляв, не звертались через командира військового підрозділу з цією метою. Суд апеляційної інстанції відзначив, що відповідно до Порядку тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси, за результатом розгляду заяви особи орган ведення Реєстру приймає рішення.*

*Тож колегія суддів погодилась із висновком суду першої інстанції стосовно наявності протиправної **бездіяльності** відповідача та необхідності спонукання останнього до розгляду заяв Особа_1, Особа_2, Особа_3.*



Повністю **підтримуємо** висновки судів у цій справі. Однак змушені визнати, що, на жаль, у день вирішення справи судом апеляційної інстанції вже **втрачається** можливість відновлення порушеного права позивачів, оскільки згідно з частиною третьою статті 7 Закону «Про Державний реєстр виборців», така заява подається **не пізніше** ніж за **5 днів** до дня голосування. Вважаємо, що **метою** встановлення такого терміну є надання органу ведення Реєстру виборців можливості врахувати відомості щодо виборців, яким змінено місце голосування, при виготовленні **уточнених** списків виборців згідно з положеннями частини 4 статті 41 Закону 4061 VI. Відповідно до припису частини 6 статті 41 цього Закону, такі уточнені списки мають бути передані до ДВК **не пізніш** як за **2 дні** до дня голосування.

Дослідження судової практики свідчить, що випадки **безпідставної** відмови органів ведення Реєстру виборців приймати заяви громадян про зміну місця голосування були, на жаль, непоодинокими.

Приклад

Постановою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 21 жовтня 2014 року у справі № 215/6059/14-а частково задоволено апеляційну скаргу Особа_1 на постанову Тернівського районного суду міста Кривого Рогу у справі за позовом Особа_1 до відділу ведення Реєстру виборців виконавчого комітету Тернівської у місті Кривому Розі ради, третя особа: ДВК ВД № 121699 ОВО № 31, про включення до списку виборців.





*Позовні вимоги мотивовані тим, що позивач зареєстрований за адресою: Адреса_3, але в зв'язку з необхідністю постійного догляду за матір'ю, яка є інвалідом 1 групи, постійно проживає за адресою Адреса_2. Відділ ведення Реєстру **відмовив** позивачеві у забезпеченні тимчасової зміни місця голосування, оскільки останнім, начебто, не подані документи на підтвердження необхідності здійснення цієї процедури. Такі аргументи відмови у задоволенні заяви позивача апеляційний адміністративний суд визнав **безпідставними**. Суд також дійшов висновку, що з наведених обставин та наданих документів Особа_1 вбачається **право на зміну** місця голосування.*

*Тож у підсумку постановою суду апеляційної інстанції скасовано рішення суду першої інстанції та, зокрема, **зобов'язано** відділ ведення Реєстру виборців **змінити** місце голосування Особа_1 на позачергових виборах народних депутатів України з Адреса_3 на Адреса_2.*

Отже, у разі встановлення судами порушень з боку органів ведення Реєстру виборців, у тому числі, відмови у прийнятті заяв громадян, адміністративні суди повинні в повному обсязі використовувати процесуальні повноваження, встановлені положеннями КАС, щодо реагування на такі порушення.



ГОЛОСУВАННЯ, ПІДРАХУНОК ГОЛОСІВ ВИБОРЦІВ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ ПІДСУМКІВ ГОЛОСУВАННЯ

-  оскарження дій та рішень дільничних виборчих комісій стосовно проведення підрахунку голосів виборців на ВД;
-  встановлення окружними виборчими комісіями та Центральною виборчою комісією, відповідно, підсумків голосування та результатів виборів;
-  призначення та проведення повторного підрахунку голосів;
-  визнання голосування недійсним

Наведений вище перелік предметності можливих справ не є вичерпним.

Розділ XI Закону № 4061-VI присвячений порядку проведення голосування та встановлення результатів виборів депутатів.

Так, статтями 80 – 85 Закону № 4061-VI визначено порядок виготовлення та форму виборчих бюлетенів, порядок їх передачі виборчим комісіям, облаштування приміщення для голосування, підготовка та порядок організації голосування.

Звісно, стосовно виборчих бюлетенів можуть також відбуватися порушення законодавства про вибори народних депутатів, наприклад, виявлення невідповідності підрахованої кількості виборчих бюлетенів по загальнодержавному округу та (або) одномандатному округу відповідній кількості, зазначеній у витягу з протоколу ОВК про передання виборчих бюлетенів; пошкодження стрічки, якою було опечатано сейф, де зберігалися бюлетені і не вчинення ДВК відповідних дій по реагуванню на такі події; внесення членами ДВК змін у бюлетені з використанням штампа «Вибув» з порушенням встановленого законодавством порядку тощо.

Водночас, такі спори виникали у поодиноких випадках і, як правило, вирішувалися на рівні виборчих комісій, а тому проаналізувати і надати відповідні узагальнені рекомендації щодо застосування судом тих чи інших норм права у подібних справах не видається за можливе.

Статтями 91 – 94 Закону № 4061-VI визначено порядок складення протоколів ДВК про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці, порядок визнання ДВК голосування на виборчій дільниці недійсним, порядок транспортування і передачі виборчих документів до ОВК або ЦВК(щодо закордонного округу), порядок прийняття та розгляду документів дільничних виборчих комісій окружною виборчою комісією.

Статтями 95 – 96¹ Закону № 4061-VI визначено порядок встановлення підсумків голосування у загальнодержавному окрузі в межах одномандатного округу, в одномандатному окрузі та в межах закордонного округу.

Під час виборів народних депутатів України 2014 року адміністративні суди розглядали справи за позовами до відповідних ВК щодо оскарження дій та рішень комісій стосовно проведення підрахунку голосів виборців на ВД, встановлення підсумків голосування та результатів виборів, призначення та проведення повторного підрахунку голосів, визнання голосування на ВД недійсним. Великий обсяг справ стосувався оскаржень рішень, дій/бездіяльності відповідних ВК.



Переважає практика уповноважених суб'єктів (кандидатів, партій, офіційних спостерігачів) **не оскаржувати до місцевого загального суду порушення в діях ДВК**, а звертатись із скаргами до відповідних ОВК щодо оскарження дій та рішень цих комісій при встановленні підсумків голосування, результатів виборів, складання відповідних протоколів, обґрунтовуючи, у тому числі, порушеннями, вчиненими ДВК під час голосування, вимоги підрахунку голосів та складання протоколів про підрахунок голосів виборців на ВД. У значній кількості справ об'єктом дослідження адміністративних судів були вимоги про зобов'язання провести повторний підрахунок голосів виборців на ВД.

На нашу думку, **процедура повторного підрахунку, що може здійснюватися відповідними окружними виборчими комісіями, слугує усуненню наслідків можливих порушень, допущених ДВК при підрахунку голосів на ВД або членами ДВК при транспортуванні виборчої документації від приміщення ДВК до ОВК.** Закон № 4061-VI встановлюють підстави ухвалення рішення щодо повторного підрахунку, у тому числі й випадки, коли окружні виборчі комісії не володіють свободою розсуду у прийнятті такого рішення, та порядок його проведення, а також передбачають правила складання протоколу про підрахунок голосів виборців на ВД у такому випадку. Відповідні приписи законодавства враховувались та застосовувались адміністративними судами при вирішенні справ цієї категорії.

Приклад

Урахування характеру порушень виборчого законодавства здійснено Харківським апеляційним адміністративним судом, постановою якого від 8 листопада 2014 року у справі № 820/18187/14 частково задоволено апеляційну скаргу представника кандидата у народні депутати України Полковниченка Олександра Миколайовича. При цьому скасовано постанову Харківського окружного адміністративного суду у справі за позовом кандидата Полковниченка Олександра Миколайовича до ОВК ОВО № 179, третя особа кандидат у народні депутати України Гіршфельд Анатолій Мусійович про зобов'язання провести повторний підрахунок голосів виборців та скасування постанови. Позов задоволено частково, у тому числі, зобов'язано ОВК ОВО № 179 переглянути заяву Полковниченка Олександра Миколайовича та прийняти відповідне рішення, а також здійснити повторний підрахунок голосів виборців на ВД № 631010, № 630643 ОВО № 179. Суд апеляційної інстанції відзначив, що з різних примірників протоколів ДВК ВД № 631010 і № 630643 про підрахунок голосів виборців вбачається, що при їх складанні були допущені помилки та неточності в частині кількості голосів, поданих за кандидатів, які неможливо усунути без повторного підрахунку голосів виборців, що, у свою чергу, обумовлює необхідність вчинення передбачених Законом про вибори народних депутатів дій з метою достовірного встановлення результатів голосування виборців на вказаних ВД. Недоліки в оформленні копій та примірників протоколів на цих ВД щодо відсутності деяких підписів членів ДВК повинні бути предметом дослідження ОВК при перегляді заяви позивача, а за наслідками розгляду комісією повинно бути прийнято обґрунтоване рішення.

Положення частини шістнадцятої статті 92 Закону № 4061-VI встановлюють підстави та порядок розгляду питання про визнання голосування на ВД недійсним. Оцінюючи перелік тих обставин, за яких законодавство допускає ухвалення такого рішення, визнаємо, що ймовірність реального настання відповідних подій є доволі низькою. Однак це не перешкоджало уповноваженим суб'єктам звертатись до адміністративних судів з вимогами такого характеру з інших, не передбачених законами, підстав. Як наслідок, суди відмовляли у задоволенні позовів.

Приклади

1. Харківський апеляційний адміністративний суд ухвалою від 8 листопада 2014 року у справі **№ 225/3940/14-а** залишив без задоволення апеляційну скаргу кандидата у народні депутати України в ОВО № 52 Ломоносова Юрія Михайловича на постанову Дзержинського міського суду Донецької області у справі за позовом кандидата Ломоносова Юрія Михайловича до ДВК ВД № 140707, треті особи ОВК ОВО № 52, Дзержинський МВ ГУМВС України в Донецькій області про визнання неправомірними дій та зобов'язання вчинити певні дії. Позивач просив, зокрема, зобов'язати ДВК ВД № 140707 скликати засідання цієї комісії для визнання голосування на цій ділянці недійсними. Однак судом не встановлено та сторонами по справі не надано доказів виявлення фактів незаконного голосування, знищення або пошкодження виборчої скриньки, виявлення у скриньках бюлетенів для голосування у ЗВО або ОВО у кількості, що перевищує більш як на 5 % кількість виборців, які отримали відповідні бюлетені на ВД. Водночас, доводи позивача про розпочате досудове розслідування за повідомленням Ломоносова Ю.М. про «знаходження ним біля будинку побуту в прозорому пакеті 18 бюлетенів з відбитком печатки ДВК № 140707» не є підставою для визнання голосування на ВД недійсним, що передбачено статтею 92 Закону про вибори народних депутатів.

Слід зазначити, що знаходження 18 неврахованих бюлетенів поза приміщенням для голосування дає підстави припускати, що під час голосування відбулися певні порушення, зокрема, не передбачені законом маніпуляції з виборчими бюлетенями. Тому проста відмова у задоволенні позовних вимог щодо визнання голосування на ділянці недійсним, хоча й обґрунтована, не вирішує виборчого спору по суті. Суд міг вийти за межі позовних вимог (як це передбачено частиною другою статті 9 КАС України) та забезпечити **іншим способом** відновлення порушених прав і законних інтересів суб'єктів виборчого процесу на правильний і чесний підрахунок голосів, **зобов'язавши ОВК провести повторний підрахунок голосів на відповідній виборчій ділянці**.

Дослідження окремих судових рішень виявляє **проблеми у правозастосовній діяльності**.

2. Зокрема, постановою Вінницького апеляційного адміністративного суду від 7 листопада 2014 року у справі **№ 802/3868/14-а** частково задоволено апеляційні скарги ОВК ОВО № 16 та кандидата у народні депутати України в ОВО № 16 Македона Юрія Миколайовича на постанову Вінницького окружного адміністративного суду у справі за позовом кандидата Македона Юрія Миколайовича до ОВК ОВО № 16, треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору - ЦВК, ДВК ВД № 050548, № 051403, кандидати в ОВО № 16 про часткове визнання протиправним та скасування протоколу про підсумки голосування в ОВО № 16 та зобов'язання вчинити дії. Суд апеляційної інстанції встановив, що за підсумком повторного підрахунку голосів виборців на ВД № 051403 виявлено **відсутність** пакету з бюлетенями за політичну партію «Блок Петра Порошенка» у кількості 140 штук. При цьому кількість виборців, що отримали бюлетені на цій ВД, склала 522 виборців. Відтак, на думку апеляційного суду, **«кількість пошкоджених (відсутніх) бюлетенів складає 26,82 % від загальної кількості виборців, які отримали виборчі бюлетені на даній ділянці»**. За таких обставин суд **погодився** з висновками ОВК про **наявність** підстав, передбачених частиною першою статті 92 Закону про вибори народних депутатів, для визнання **недійсним** голосування на ВД № 051403, «оскільки виявлена під час повторного підрахунку голосів відсутність бюлетенів та їх кількість **не дають** змогу **достовірно** встановити результати волевиявлення виборців на ВД № 051403».

3. Суд апеляційної інстанції у справі № 802/3868/14-а також установив, що **27 жовтня** ОВК було прийнято **без зауважень** виборчу документацію та протоколи про підрахунок голосів виборців від ДВК № 050548. У подальшому, **31 жовтня** кандидат в ОВО № 16 Особа_5 звернувся до ОВК № 16 зі скаргою, у якій повідомив про факти незаконного голосування, що ставлять під сумнів голосування на ВД № 050547 та № 050548. Розглянувши цю скаргу, ОВК прийняла постанову, якою вирішила провести **повторний** підрахунок голосів виборців на цих ділянцях, за підсумком якого ОВК визнала голосування на ВД № 050548 недейсним. Однак суд дійшов висновку, що рішення про проведення повторного підрахунку голосів виборців на ВД № 050548 було прийняте відповідачем з порушенням вимог частини 10 статті 94 зазначеного Закону, без передбачених для цього правових підстав і за результатами розгляду скарги кандидата у народні депутати України, яка не була підтверджена актом (актами) про порушення вимог цього Закону.

Аналізуючи висновки суду апеляційної інстанції у справі № 802/3868/14-а, відзначимо, що, безперечно, зникнення бюлетенів є **серйозним** порушенням виборчого законодавства та має становити предмет перевірки правоохоронними органами. Однак «**відсутні**» та «**пошкоджені**» бюлетені **не є тотожними** поняттями, хоча й були визнані такими рішенням суду. Окрім цього, у частині 1 статті 92 Закону № 4061-VI взагалі **не згадуються** певні кількості «відсутніх» або «пошкоджених» бюлетенів в якості підстав для розгляду питання про визнання голосування на ВД недейсним. Натомість вказується на «знищення або пошкодження виборчої скриньки (скриньок)». Тож вважаємо, що у справі № 802/3868/14-а **не були** встановлені **підстави** для визнання недейсним голосування на ВД № 051403.

У деяких справах адміністративні суди надали оцінку процедурі **прийняття** виборчої документації від ДВК на засіданні відповідних ВК вищого рівня.

Приклад

Ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 7 листопада 2014 року у справі № **810/6210/14** залишено без задоволення апеляційну скаргу кандидата у народні депутати України в ОВО № 96 Дудки Олександра Йосиповича на постанову Київського окружного адміністративного суду у справі за позовом кандидата Дудки Олександра Йосиповича до ОВК ОВО № 96 про визнання протиправним і скасування рішення та зобов'язання вчинити дії. Суд апеляційної інстанції відзначив, що виключно «паперових пакетів з виборчою документацією» стосуються обов'язкові вимоги щодо запечатування та оформлення, у той час як застережень щодо засобів транспортування документації законодавцем не зазначено. Відтак, як впливає зі змісту статті 94 Закону про вибори народних депутатів, ОВК перевіряє виключно комплектність документів та цілісність упаковки усіх пакетів з документами. Тобто **відсутній обов'язок ОВК здійснювати перевірку «мішків, ящиків, скриньок або інших предметів», які можуть використовуватись членами ДВК для транспортування виборчої документації.**

Дійсно, іноді члени ДВК, які транспортують виборчу документацію до ОВК, складають усі пакети з документами у коробки, мішки тощо, керуючись, певно, мотивами зручності. Іноді такі коробки, мішки доставляються на засідання ОВК у запечатаному вигляді. Однак виборчі закони встановлюють вимоги щодо запечатування лише пакетів із окремими виборчими документами, але не усього масиву документації. Відтак, перевезення у незапечатаних коробках чи мішках не становить порушення приписів законів. Натомість, у випадку доставлення членами ДВК запечатаних коробок (мішків) з пакетами, ОВК повинна розпечатати їх та перевірити цілісність безпосередньо окремих пакетів з документами.



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



У випадку виявлення у день голосування помилок у виборчих бюлетенях, які можуть спотворити дійсну волю виборців, результати голосування та виборів не можуть вважатись такими, що відображають дійсне волевиявлення виборців.

Рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму оскаржуються до Верховного Суду. Усі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії, прийняті у межах виборчого процесу, оскаржуються до Шостого апеляційного адміністративного суду (частина третя статті 273 КАС України).

Зауважимо, що, відповідно до редакції КАС, чинної до 15.12.2017, рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії під час виборів чи всеукраїнського референдуму оскаржувались до Вищого адміністративного суду України (частина третя статті 172 КАС України).

Статтями 97 – 99 Закону № 4061-VI визначено порядок прийняття та розгляду протоколів окружних виборчих комісій ЦВК, встановлення результатів виборів депутатів у загальнодержавному окрузі та у одномандатних округах.

Приклад

ВАС України при розгляді справи № 800/515/14 20 листопада 2014 року за адміністративним позовом кандидата у народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі № 59 на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 року Манька Валентина Миколайовича до Центральної виборчої комісії, треті особи: кандидат у народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі № 59 на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 року Сажко Сергій Миколайович, Окружна виборча комісія з виборів народних депутатів України одномандатного виборчого округу № 59 про визнання протиправними дій, визнання недостовірними результатів виборів, скасування протоколу про результати виборів, визнання неможливості достовірного встановлення результатів виборів та зобов'язання вчинити дії задовольнив адміністративний позов частково. ВАС України постановив:

- ✓ визнати протиправними дії ЦВК по складенню протоколу про результати позачергових виборів народних депутатів України 26 жовтня 2014 року в одномандатному виборчому окрузі № 59;
- ✓ скасувати протокол ЦВК про результати позачергових виборів народних депутатів України 26 жовтня 2014 року в одномандатному виборчому окрузі № 59, складений 10 листопада 2014 року;
- ✓ зобов'язати ЦВК вчинити дії, передбачені частинами сьомою та восьмою статті 113 Закону України «Про вибори народних депутатів України» та частиною п'ятою статті 97 Закону України «Про вибори народних депутатів України», а саме:
- ✓ здійснити повноваження окружної виборчої комісії щодо встановлення підсумків голосування у одномандатному виборчому окрузі № 59 шляхом складання протоколу про підсумки голосування в одномандатному виборчому окрузі № 59 на підставі протоколів дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців у одномандатному виборчому окрузі № 59, у тому числі з поміткою «Уточнений», протоколів окружної виборчої комісії з виборів народних депутатів України одномандатного виборчого округу № 59 про

повторний підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях у одномандатному окрузі № 59 та іншої документації, отриманої ЦВК 8 листопада 2014 року від окружної виборчої комісії з виборів народних депутатів України одномандатного виборчого округу № 59;

- ✓ встановити результати виборів депутатів у одномандатному виборчому окрузі № 59 на підставі відповідного протоколу ЦВК про підсумки голосування в одномандатному виборчому окрузі № 59 та скласти протокол ЦВК про встановлення результатів виборів депутатів у одномандатному виборчому окрузі № 59.

В іншій частині позовні вимоги залишити без задоволення.

Підставою для задоволення частини позовних вимог стали встановлені ВАС України обставини, а саме взяті до уваги рішення судів в інших справах.

26 жовтня 2014 року відбулось голосування з позачергових виборів народних депутатів України у загальнодержавному виборчому окрузі у 225 одномандатних виборчих округах в тому числі і у одномандатному виборчому окрузі №59.

10 листопада 2014 року ЦВК на своєму засіданні на підставі протоколу окружної виборчої комісії про підсумки голосування в одномандатному виборчому окрузі № 59 від 8 листопада 2014 року склала протокол про результати виборів народних депутатів України по вказаному одномандатному округу встановила, що за результатами голосування народним депутатом України обрано Сажка С.М., за якого проголосувало 9 235 виборців. Цим же протоколом встановлено, що за Манька В.М. проголосувало 6 352 виборців.

10 листопада 2014 року ЦВК прийняла та розглянула протокол ОВК № 59 від 8 листопада 2014 року про підсумки голосування в одномандатному виборчому окрузі №59.

При цьому, складаючи 10 листопада 2014 року вказаний вище протокол, **ЦВК достовірно було відомо**, що в провадженні Запорізького окружного адміністративного суду знаходилась справа за позовом кандидата у народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі №59 на позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 року Манька Валентина Миколайовича до ОВК №59, треті особи: кандидат у народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі №59 Сажко Сергій Миколайович, Центральна виборча комісія про визнання недостовірними результати виборів, визнання нечинним протоколу та скасування рішення.

Постановою Запорізького окружного адміністративного суду від 14 листопада 2014 року, залишеною без змін ухвалою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 17 листопада 2014 року, визнано протиправним та скасовано протокол ОВК №59 про підсумки голосування в одномандатному виборчому окрузі №59, підписаний 8 листопада 2014 року о 01 год. 33 хв. Зобов'язано ОВК №59 вчинити дії передбачені частиною сьомою статті 113 Закону України «Про вибори народних депутатів України». В іншій частині позовних вимог відмовлено.

З огляду на наведене, колегія суддів ВАС України дійшла до висновку, що **ЦВК**, встановлюючи результати виборів народних депутатів в одномандатному виборчому окрузі № 59 та складаючи 10 листопада 2014 року протокол, **порушила принципи розсудливості і обґрунтованості.**



ОГЛЯД НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ.
КЛАСИФІКАЦІЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ ПІД ЧАС
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ



Порушення зазначених принципів і свідчить про протиправність дій та рішення ЦВК щодо встановлення результатів виборів в одномандатному виборчому окрузі № 59.

Таким чином, станом на дату розгляду даної справи протокол ОВК № 59 від 8 листопада 2014 року про підсумки голосування, який став підставою для встановлення результатів виборів на вказаному окрузі, було скасовано, колегія суддів ВАС України дійшла до висновку про необхідність скасування і протоколу ЦВК від 10 листопада 2014 року.

*ВАС України також констатував, що згідно з частиною сьомої статті 113 Закону № 4061-VI у разі визнання судом рішення відповідної виборчої комісії протиправним, у тому числі з питання визнання голосування на виборчій дільниці недійсним, встановлення підсумків голосування, встановлення результатів виборів депутатів, **рішення з цього питання приймає виборча комісія, рішення якої було визнане протиправним, або виборча комісія вищого рівня на підставі рішення суду.** При цьому, якщо рішення не було визнане недійсним з формальних підстав, виборча комісія не може прийняти рішення, яке по суті повторює рішення, визнане судом протиправним.*

Враховуючи швидкоплинність виборчого процесу, суд вважає за необхідне зазначити, що заради збереження принципів об'єктивності та неупередженості і з метою встановлення результатів волевиявлення виборців та захисту їх прав ЦВК зобов'язана в силу вимог частини п'ятої статті 97 та частини сьомої, восьмої статті 113 Закону № 4061-VI перерахувати голоси виборців по протоколам дільничних виборчих комісій і встановити результати виборів в одномандатному виборчому окрузі №59.

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Конституція України закріплює та гарантує низку політичних прав громадян, основними з яких є виборчі права, а також **основні принципи виборів як однієї з форм демократії**. Зокрема, згідно з положеннями статей 38, 69, 70, 71 Основного Закону нашої держави, 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 самоврядування.

За порушення законодавства про вибори передбачається настання конституційно-правової, кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності.

Для конституційно-правової відповідальності за порушення законодавства про вибори є характерними жорсткі часові межі можливого застосування, обмежений склад суб'єктів відповідальності, припинення у випадку реалізації усіх чи певних прав чи повноважень суб'єкта як учасника виборчих правовідносин. До цього виду відповідальності у розглядуваному питанні можна віднести тимчасові заборони (зупинення) окремих видів або всієї діяльності, примусовий розпуск (ліквідацію) політичних партій за судовим рішенням, дострокове припинення повноважень виборчих комісій чи їх членів тощо.



Розгляд судами виборчих спорів



Встановлення кримінальної відповідальності за порушення законодавства про вибори безпосередньо залежить від розвитку демократичних інститутів суспільства та правових норм, які регламентують виборчі процедури. З розвитком та ускладненням регламентації порядку проведення виборів збільшується й кількість порушень, за які передбачається відповідальність.

Цивільно-правова відповідальність за порушення норм виборчого законодавства являє собою самостійний вид юридичної відповідальності, який настає в разі порушення приватних правових інтересів учасників виборчих правовідносин виключно на підставі рішення суду.

Дисциплінарна відповідальність за порушення законодавства про вибори має розглядатись як невід'ємна частина функціонування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні, а її ефективність визначається тим, наскільки застосування дисциплінарних санкцій сприяє досягненню загальної та безпосередньої цілей дисциплінарної відповідальності – охороні суспільних відносин у сфері державного управління та попередженню вчинення дисциплінарних та інших правопорушень.

Усі види юридичної відповідальності, крім конституційно-правової, – кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільна – виходять за часові межі виборчого процесу і можуть бути застосовані після його закінчення.

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ за порушення виборчого законодавства (відповідно до Кримінального кодексу України)

Зміст правопорушення	Стаття ККУ	Санкція, <i>штраф, НМДГ</i> <i>Обмеження або</i> <i>позбавлення волі, років</i>	Підслідність <i>(відповідно до ст. 216 КПК України)</i>
Перешкоджання вільному здійсненню громадянином свого виборчого права, перешкоджання діяльності іншого суб'єкта виборчого процесу, члена виборчої комісії або офіційного спостерігача при виконанні ними своїх повноважень, поєднані з підкупом, обманом або примушуванням, а також ухилення члена виборчої комісії у роботі комісії без поважних причин	157	від 300 до 1000 НМДГ, до 5 років	Слідчі органів МВС
Втручання службової особи з використанням службового становища у здійсненні виборчою комісією її повноважень, установлених законом, вчинене шляхом незаконної вимоги чи вказівки з метою вплинути на рішення виборчої комісії	157	від 500 до 1000 НМДГ, від 2 до 5 років	Слідчі органів МВС
Фальсифікація виборчих документів, підсумків голосування	158 (ч. 1, 2, 3)	від 200 до 1000 НМДГ, до 5 років	Слідчі органів МВС
Незаконна передача іншій особі виборчого бюлетеня виборцем	158	від 1 до 3 років	Слідчі органів МВС
Викрадення чи приховування виборчого бюлетеня, виборчого протоколу або скриньки з бюлетенями або незаконне знищення чи псування скриньки з бюлетенями	158	від 200 до 700 НМДГ, до 5 років	Слідчі органів МВС
Підписання виборчого протоколу до остаточного підрахунку голосів чи встановлення результатів голосування або включення неврахованих виборчих бюлетенів до числа бюлетенів, використаних при голосуванні, або підміна дійсних виборчих бюлетенів, або незаконне внесення до протоколу змін після його заповнення, або викрадення чи приховування виборчого бюлетеня, виборчого протоколу або скриньки з бюлетенями, або незаконне знищення чи псування скриньки з бюлетенями, що призвело до неможливості визначити волевиявлення виборців, вчинені членом виборчої комісії		від 700 до 1000 НМДГ, від 3 до 6 років	Слідчі органів МВС
Умисне надання членом виборчої комісії чи громадянину можливості проголосувати за іншу особу чи проголосувати більше ніж один раз у ході голосування або надання виборчого бюлетеня особі, яка не включена до списку виборців на відповідній виборчій дільниці або надання виборцю заповненого виборчого бюлетеня	158	від 3 до 5 років	Слідчі органів МВС
Голосування на виборчій дільниці більше ніж один раз	158 ¹	Від 100 до 300 НМДГ до 3 років	Слідчі органів МВС
Незаконне знищення виборчої документації	158 ²	від 2 до 5 років	Слідчі органів МВС
Порушення таємниці голосування	159	від 100 до 500 НМДГ, до 3 років	Слідчі органів МВС
Дії, вчинені під час передвиборної агітації, що містять склад злочину проти основ національної безпеки України, пропаганда війни.	109, 110, 436	до 5 років	Слідчі органів Служби безпеки України
Заклики до вчинення дій, що загрожують громадському порядку, умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності.	161, 295	Від до 1000 НМДГ, до 8 років	Слідчі органів МВС
Невиконання судового рішення	382	від 500 до 1000 НМДГ, від 3 до 8 років	Слідчі органів МВС

Кримінальний кодекс України

- стаття 157 «Перешкоджання здійсненню виборчого права або права брати участь у референдумі, роботі виборчої комісії або комісії з референдуму чи діяльності офіційного спостерігача»;
- стаття 158 «Надання неправдивих відомостей до органу ведення Державного реєстру виборців або фальсифікація виборчих документів, документів референдуму, підсумків голосування або відомостей Державного реєстру виборців»;
- стаття 158-1 «Незаконне використання виборчого бюлетеня, бюлетеня для голосування на референдумі, голосування виборцем, учасником референдуму більше ніж один раз»;
- стаття 158-2 «Незаконне знищення виборчої документації або документів референдуму»;
- стаття 159 «Порушення таємниці голосування»;
- стаття 159-1 «Порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму»;
- стаття 160 «Підкуп виборця, учасника референдуму».

Кодекс України про адміністративні правопорушення

- стаття 212-7 «Порушення порядку ведення Державного реєстру виборців, порядку подання відомостей про виборців до органів Державного реєстру виборців, виборчих комісій, порядку складання та подання списків виборців, списків громадян України, які мають право брати участь у референдумі, та використання таких списків»;
- стаття 212-8 «Порушення права громадянина на ознайомлення з відомостями Державного реєстру виборців, зі списком виборців, списком громадян, які мають право брати участь у референдумі»;
- стаття 212-9 «Порушення порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням засобів масової інформації та порядку участі в інформаційному забезпеченні виборів»;
- стаття 212-10 «Порушення обмежень щодо ведення передвиборної агітації, агітація в день проведення референдуму»;
- стаття 212-11 «Ненадання можливості оприлюднити відповідь щодо інформації, поширеної стосовно суб'єкта виборчого процесу»;
- стаття 212-12 «Порушення права на користування приміщеннями під час виборчої кампанії»;
- стаття 212-13 «Виготовлення або розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск»;
- стаття 212-14 «Порушення порядку розміщення агітаційних матеріалів чи політичної реклами або розміщення їх у заборонених законом місцях»;
- стаття 212-15 «Порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, порушення порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії, порушення порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму»;
- стаття 212-16 «Замовлення або виготовлення виборчих бюлетенів понад встановлену кількість»;
- стаття 212-17 «Ненадання копії виборчого протоколу»;
- стаття 212-18 «Невиконання рішення виборчої комісії, комісії з референдуму»;
- стаття 212-19 «Відмова у звільненні члена виборчої комісії від виконання виробничих чи службових обов'язків або його безпідставне звільнення з роботи»;
- стаття 212-20 «Порушення порядку опублікування документів, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів, референдуму»;
- стаття 212-21 «Порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру».

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ за порушення виборчого законодавства (відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення)

Зміст правопорушення	Стаття КУпАП	Санкція за порушення, штраф, НМДГ ¹	Хто складає протокол про адміністративне правопорушення
Порушення порядку ведення Реєстру виборців, подання відомостей про виборців чи списків виборців та використання таких списків	212 ⁷	від 20 до 50	Уповноважені особи органів внутрішніх справ, Голова, заступник голови, секретар, інші члени ВК
Порушення права громадянина на ознайомлення з Реєстром виборців, списком виборців	212 ⁸	від 10 до 30	Уповноважені особи органів внутрішніх справ
Порушення порядку ведення передвиборної агітації з використанням засобів масової інформації	212 ⁹	від 10 до 100	Уповноважені особи Національної ради з питань телебачення і радіомовлення та її представники в регіонах. Голова, заступник голови, секретар, інші члени ВК.
Порушення обмежень щодо ведення передвиборної агітації	212 ¹⁰	від 30 до 80	Уповноважені особи органів внутрішніх справ
Ненадання можливості оприлюднити відповідь щодо інформації, поширеної стосовно суб'єкта виборчого процесу	212 ¹¹	від 100 до 150	Голова, заступник голови, секретар, інші члени ВК
Порушення права на користування приміщенням під час виборчої кампанії	212 ¹²	від 80 до 100	Уповноважені особи органів внутрішніх справ, Голова, заступник голови, секретар, інші члени ВК.
Виготовлення або розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск	212 ¹³	від 3 до 70	Уповноважені особи органів внутрішніх справ, Голова, заступник голови, секретар, інші члени ВК.
Порушення порядку розміщення агітаційних матеріалів чи політичної реклами або розміщення їх у заборонених законом місцях	212 ¹⁴	від 5 до 200	Уповноважені особи органів внутрішніх справ, Голова, заступник голови, секретар, інші члени ВК.
Порушення порядку фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення виборчої кампанії	212 ¹⁵	від 50 до 100	Голова, заступник голови, секретар, інші члени ВК
Замовлення або виготовлення виборчих бюлетенів понад встановлену кількість	212 ¹⁶	від 5 до 50	Голова, заступник голови, секретар, інші члени ВК. Кандидати, уповноважені особи, офіційні спостерігачі.
Ненадання копії виборчого документу	212 ¹⁷	від 20 до 100	Голова, заступник голови, секретар, інші члени ВК. Кандидати, уповноважені особи, офіційні спостерігачі.
Невиконання рішення виборчої комісії	212 ¹⁸	від 15 до 50	Голова, заступник голови, секретар, інші члени ВК. Кандидати, уповноважені особи, офіційні спостерігачі.
Відмова у звільненні члена виборчої комісії від виконання виробничих чи службових обов'язків або безпідставне звільнення з роботи	212 ¹⁹	від 20 до 100	Голова, заступник голови, секретар, інші члени ВК
Порушення порядку опублікування документів, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів	212 ²⁰	від 10 до 20	Голова, заступник голови, секретар, інші члени ВК. Кандидати, уповноважені особи, офіційні спостерігачі. Уповноважені особи органів внутрішніх справ

Одним із поширених способів перешкоджання здійсненню виборчого права є підкуп виборців.

Так, законодавець розрізняє **прямий і непрямий підкуп виборців** і встановлює **різні види відповідальності** за його вчинення. До осіб, які винні у підкупі виборців, можуть застосовуватися **заходи кримінального та адміністративного переслідування**, одночасно поряд з цим можуть застосовуватися конституційно-правові санкції, передбачені законодавством про вибори.

Непрямий підкуп виборців як виборче правопорушення являє собою різновид протиправних суспільно шкідливих діянь у вигляді надання або обіцянки надання майнових матеріальних вигод виборцям при проведенні передвиборної агітації з метою схилити їх до реалізації ними свого активного виборчого права не вільно, а в інтересах досягнення певним кандидатом, партією (блоком) вигідного для них результату, за вчинення яких застосовуються конституційно-правові санкції, встановлені законодавством про вибори чи референдум.

Конституційно-правова відповідальність за непрямий підкуп виборців як виборчого правопорушення характеризується низкою специфічних властивостей і якостей, що відрізняє її

від інших різновидів юридичної відповідальності, які можуть бути задіяні для забезпечення законодавчої заборони на вчинення підкупу виборців:

- 📖 особливим колом джерел, у якості яких виступають законодавчі акти, що регламентують порядок організації та проведення виборів, що проявляється в специфіці нормативної підстави, якою слід визнати виключно норми законодавства про вибори;
- 📖 специфікою її фактичної підстави, в якості якої виступає виборче правопорушення, що представляє собою окремий різновид винних, протиправних, суспільно шкідливих діянь, що посягають на виборчі правовідносини, за вчинення яких на підставі законодавства про вибори застосовуються санкції конституційно-правового характеру;
- 📖 особливим суб'єктним складом, специфічністю якого визначається наявністю особливої ознаки – володіння особою, щодо якої підлягають застосуванню конституційно-правові санкції, спеціальним правовим статусом у виборчому процесі;
- 📖 особливою процесуальною формою реалізації, яка передбачає застосування окремих заходів конституційно-правової відповідальності за підкуп виборців (оголошення попередження партії, кандидату у депутати або на пост Президента).

Узагальнюючи специфічні риси застосовуваних за непрямий підкуп виборців заходів конституційно-правової відповідальності, можна виділити **загальні характерні для них ознаки**: 1) їх застосування перебуває в тісній залежності від певного етапу виборчого процесу; 2) вони мають властивість індивідуалізації залежно від спеціального виборчого статусу особи, до якої застосовуються; 3) санкції, що їх закріплюють, мають якість абсолютної визначеності і безальтернативності.

Чинне законодавство про вибори передбачає за підкуп виборців оголошення Центральною виборчою комісією попередження кандидату або партії (пункти 1, 2 частини другої статті 61 Закону України «Про вибори народних депутатів», пункти 1, 2 частини третьої статті 56 Закону України «Про вибори Президента України) або територіальною виборчою комісією (частина 7 статті 47 Закону України «Про місцеві вибори»).

Прямий підкуп виборців є злочином, передбаченим частиною другою статті 160 Кримінального кодексу України, і визначається як пропозиція, обіцянка або надання виборцю чи учаснику референдуму неправомірної вигоди за вчинення або невчинення будь-яких дій, пов'язаних з безпосередньою реалізацією ним свого виборчого права чи права на участь у референдумі (відмова від участі в голосуванні, голосування на виборчій дільниці (дільниці референдуму) більше одного разу, голосування за окремого кандидата на виборах, кандидатів від політичної партії, місцевої організації політичної партії або відмова від такого голосування, передача виборчого бюлетеня іншій особі). Під неправомірною вигодою слід розуміти кошти чи інше майно, переваги, пільги, послуги або нематеріальні активи, вартість яких перевищує три відсотки розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, які пропонують, обіцяють, надають чи одержують без законних на те підстав.

Необхідно відзначити, що **оновлене кримінальне законодавство передбачає відповідальність не тільки осіб, які намагались або здійснили підкуп виборців, але й виборців, які прийняли пропозицію, обіцянку або одержали для себе або третіх осіб неправомірну вигоду за вчинення чи невчинення будь-яких дій, пов'язаних з безпосередньою реалізацією ними свого виборчого права. Санкції щодо цих осіб передбачені частиною першою статті 160 Кримінального кодексу України.**



Санкції за підкуп кримінальним законодавством передбачені також за здійснення передвиборної агітації (агітації референдуму) шляхом надання підприємствам, установам, організаціям неправомірної вигоди або надання безоплатно товарів (крім товарів, що містять візуальні зображення найменування, символіки, прапора політичної партії, вартість яких не перевищує розміру, встановленого законодавством), робіт, послуг.

Кримінальний кодекс України встановлює кримінальну відповідальність за непрямий підкуп виборців, що здійснюється за участі юридичних осіб (частина третя статті 160 Кримінального кодексу України).

Підкуп виборців як виборче правопорушення згідно із законодавством про вибори – це надання виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів (крім товарів, що містять візуальні зображення найменування, символіки, прапора політичної партії, вартість яких не перевищує розміру, встановленого відповідним виборчим законом), послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних цінностей, що супроводжується закликами або пропозиціями голосувати за або не голосувати за певну партію чи кандидата у депутати або згадуванням назви партії чи імені кандидата, і **відбувається на етапі проведення передвиборної агітації**.

Як вказував у 2016 році Вищий адміністративний суд України у своєму узагальненні щодо особливостей провадження у справах за адміністративними позовами з приводу оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, інших учасників виборчого процесу, пов'язаних з підкупом виборців, **адміністративний суд, встановлюючи факт підкупу виборців** у справах за адміністративними позовами з приводу оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, інших учасників виборчого процесу та осіб, крім інших встановлених процесуальним законом вимог (строки, юрисдикція, підсудність), **повинен, серед іншого, звернути увагу на таке:**

1. чи є позивач учасником виборчого процесу, який має право на оскарження дій чи бездіяльності інших суб'єктів виборчого процесу;
2. чи є відповідач учасником виборчого процесу, дії або бездіяльність якого можуть бути оскаржені (практика говорить про ширше коло відповідачів);
3. період виникнення правовідносин (під час передвиборної агітації чи на іншому етапі виборчого процесу);
4. обставини, що підтверджують факт надання виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів, матеріальних цінностей, робіт чи послуг, крім тих, які законодавчо дозволені і чи їхня вартість перевищує три (для парламентських виборів) або п'ять (для місцевих виборів) відсотків мінімального розміру заробітної плати;
5. чи мали місце заклики або пропозиції голосувати за або не голосувати за певну партію чи кандидата у депутати або згадування назви партії чи імені кандидата.



Розгляд судами виборчих спорів



Звертаємо увагу, що після внесення змін до статті 160 Кримінального кодексу України, у разі встановлення адміністративним судом під час розгляду виборчого спору факту підкупу виборців або учасника референдуму, членом виборчої комісії чи комісії з референдуму, членом ініціативної групи референдуму, кандидатом або його довіреною особою на виборах, представником політичної партії чи місцевої організації політичної партії у виборчій комісії чи комісії з референдуму, уповноваженою особою політичної партії чи місцевої організації політичної партії, офіційним спостерігачем на виборах або референдумі, адміністративний суд у порядку статті 249 КАС України може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до кримінальної відповідальності зазначених осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними.



Розгляд судами виборчих спорів



ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПОРАХ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ ТА ПРОЦЕСОМ РЕФЕРЕНДУМУ



СУДОВИЙ ПОРЯДОК ОСКАРЖЕННЯ ПОРУШЕНЬ ЩОДО ВИБОРЧИХ ПРАВ

ПРЕДМЕТ ПОЗОВУ ТА ВІДПОВІДАЧІ	ПІДСУДНІСТЬ РОЗГЛЯДУ СПРАВИ	ПОЗИВАЧІ	СТРОКИ ОСКАРЖЕННЯ	СТРОКИ ВИРІШЕННЯ СПРАВ
Рішення, дії чи бездіяльність ДВК, членів ДВК. (ч. 5 ст. 273 КАСУ)	Місцевий загальний суд як адміністративний суд за місцезнаходженням відповідної комісії. (ч. 5 ст. 273, ч. 8 ст. 277 КАСУ)	Суб'єкт відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії). Виборець, якщо порушено його виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто. (ч. ч. 1, 2 ст. 273 КАСУ, положення відповідного Закону про вибори в частині визначення кола суб'єктів виборчого процесу)	У п'ятиденний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності. Щодо рішень, дій чи бездіяльності, що мали місце до дня голосування – не пізніше 22:00 години дня, що передує дню голосування. Щодо рішень, дій чи бездіяльності ДВК, членів ДВК, що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці – у дводенний строк. (ч. ч. 6, 7, 8 ст. 273, ч. 4 ст. 275, ч. 6 ст. 276 КАСУ)	До дня голосування – у дводенний строк після надходження позовної заяви, але не пізніше ніж за дві години до початку голосування. За позовними заявами, що надійшли у день голосування – до закінчення голосування. За позовними заявами, що надійшли у день голосування, але після закінчення голосування – у дводенний строк після надходження позовної заяви. За скаргами, поданими на вчинені порушення з моменту припинення голосування на виборчих дільницях - протягом двох днів після дня голосування на виборах Президента України. (ч. 11 ст. 273, ч. 5 ст. 275, ч. 7 ст. 276, ч. 10 ст. 277 КАСУ)
Рішення, дії чи бездіяльність ТВК (ОВК), члена ТВК (ОВК). (ч. 4 ст. 273 КАСУ)	Окружний адміністративний суд за місцезнаходженням ТВК (ОВК). (ч. 4 ст. 273, ч. 9 ст. 277 КАСУ)			
Рішення, дії або бездіяльність ЦВК щодо встановлення нею результатів загальнодержавних виборів. (ч. 3 ст. 273 КАСУ)	Верховний Суд. (ч. 3 ст. 273, ч. 6 ст. 277 КАСУ)			
Усі інші рішення, дії або бездіяльність ЦВК, члена ЦВК. (ч. 3 ст. 273 КАСУ)	Апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає місто Київ (Шостий апеляційний адміністративний суд) (ч. 3 ст. 273, ч. 6 ст. 277 КАСУ)			
Рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб. (ч. 1 ст. 275 КАСУ)	Окружний адміністративний суд за їх місцезнаходженням. (ч. 3 ст. 275 КАСУ)	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. 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 його виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму. (ч. ч. 1, 2 ст. 275 КАСУ)		
Дії чи бездіяльність засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств. (ч. 1 ст. 275 КАСУ)	Місцевий загальний суд як адміністративний суд за їхнім місцезнаходженням. (ч. 3 ст. 275 КАСУ)			
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. (ч. 1 ст. 276 КАСУ)	Місцевий загальний суд як адміністративний суд за місцезнаходженням ТВК – у разі оскарження дії чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їхніх довірених осіб. (ч. 4 ст. 276 КАСУ) Окружний адміністративний суд за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена – з інших питань. (ч. 5 ст. 276 КАСУ)	Кандидат, партія (блок), місцева організація партії, які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму. Виборець, якщо дії чи бездіяльність порушують його виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму. (ч. ч. 1, 2 ст. 276 КАСУ)		

Рішення чи дії громадського об'єднання, виборчого блоку, його посадової особи чи повноважного представника. (ч. 1 ст. 277 КАСУ)	Окружний адміністративний суд за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена – з інших питань. (ч. 5 ст. 276, ч. 4 ст. 277 КАСУ)	Виборча комісія, кандидат на пост Президента України, партія (блок) - суб'єкт виборчого процесу. Виборець, законні права або охоронювані законом інтереси яких порушено. (ч. 1 ст. 277 КАСУ)		
Дії чи бездіяльність засобів масової інформації, їх власників, посадових та службових осіб. (ч. 2 ст. 277 КАСУ)	Місцевий загальний суд як адміністративний суд за їхнім місцезнаходженням. (ч. 3 ст. 275, ч. 5 ст. 277 КАСУ)	Кандидат на пост Президента України, партія (блок) - суб'єкт виборчого процесу, ОВК. (ч. 2 ст. 277 КАСУ)		
Дії кандидата на пост Президента України, його довіреної особи. (ч. 3 ст. 277 КАСУ)	Апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає місто Київ (Шостий апеляційний адміністративний суд). (ч. 7 ст. 277 КАСУ)	Кандидат на пост Президента України, партія (блок) - суб'єкт виборчого процесу. (ч. 3 ст. 277 КАСУ)		
Уточнення списку виборців, у тому числі про включення або виключення зі списку позивача особисто або інших осіб. (ч. 1 ст. 274 КАСУ)	Місцевий загальний суд як адміністративний суд за місцезнаходженням відповідної комісії. (ч. 2 ст. 274 КАСУ)	Кожен, хто має право голосу на відповідних виборах. (ч. 1 ст. 274 КАСУ)	Не пізніше як за два дні до дня голосування. (ч. 3 ст. 274 КАСУ)	У 2-денний 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. (ч. 4 ст. 274 КАСУ)



Під час вирішення питання про відкриття провадження у справі необхідно пересвідчитися, що виборчий процес або процес референдуму дійсно розпочався, а в залежності від етапу виборчого процесу необхідно установити вид спору та його суб'єктів, чи підсудна справа конкретному суду, які строки розгляду такої справи.

Крім того, необхідно з'ясувати, чи немає підстав для залишення позовної заяви без руху, залишення її без розгляду або повернення.

Так, у судовій практиці мають місце випадки, коли необхідно чітко встановити **чи є позивач та відповідач**, рішення, дії або бездіяльність якого оскаржують, **суб'єктами відповідного виборчого процесу**. Мають місце також випадки, коли необхідно чітко встановити момент **початку та завершення виборчого процесу**: якщо оскаржується, наприклад, рішення виборчої комісії, прийняте під час виборчого процесу, справу слід розглядати за правилами, які регулюють виборчі спори, якщо ж після завершення — на підставі загальних правил, передбачених нормами КАС України.

ОСОБЛИВОСТІ ОБЧИСЛЕННЯ СТРОКІВ У СПРАВАХ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ ТА ПРОЦЕСОМ РЕФЕРЕНДУМУ¹⁷⁸

Строк подання позовної заяви у виборчому спорі, строк розгляду такої справи, строк для подання апеляційної скарги та граничний строк розгляду справи судом апеляційної інстанції визначається згідно з особливостями, встановленими статтями 270, 273 – 278 КАС України.

Ці норми є спеціальними щодо інших норм КАС України, а тому мають пріоритет під час вирішення виборчих спорів.

Водночас, зі змісту пункту 1 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» слідує, що **законами про вибори 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, однак пріоритет під час вирішення виборчих спорів мають норми, які прийняті пізніше, за винятком випадків, коли прийнятою раніше нормою визначено право учасників виборчого процесу і дія цієї норми не зупинена та норма є чинною.

На обчислення строків, встановлених статтями 273 – 277 КАС України, не поширюються правила частин з другої по десяту статті 120 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 (частиною першою статті 120, частиною другою статті 270 КАС України).

¹⁷⁸ Рішенням Конституційного суду України від 26 квітня 2018 року (справа 1-1/2018(2556/14) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року №5475.

Строк подання позовної заяви у виборчому спорі визначається положеннями частин 3 шостої по восьму статті 273, частини четвертої статті 275, частини шостої статті 276 КАС України.

у п'ятиденний строк

*із дня прийняття рішення,
вчинення дії або допущення
бездіяльності*

- Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій може бути подано до адміністративного суду

*у строк встановлений ч.6 ст. 273
КАСУ, але*

**не пізніше двадцять другої
години дня, що передує
дню голосування**

- 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 дводенний строк

*із дня прийняття рішення,
вчинення дії або допущення
бездіяльності.*

- 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

Строки подання позовних заяв у виборчих спорах є абсолютними, їх не може бути поновлено (частина п'ята статті 270 КАС України), в тому числі незалежно від того, коли позивач дізнався про прийняття рішення, вчинення дії чи допущення бездіяльності.

Важливим елементом усіх строків є момент їх початку, який визначається днем прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності. Це – перша **відмінність строку звернення до суду щодо вирішення виборчих спорів від строку звернення до суду в інших спорах адміністративної юрисдикції**, в яких, як правило, такий 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 обставин щодо дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод та інтересів. Таке правове становище дозволяє чітко **визначити початок строку звернення до суду для вирішення виборчого спору, який не залежить від суб'єктивного сприйняття позивачем моменту порушення його права, свободи чи інтересу.**

Днем бездіяльності є останній день встановленого законом строку, в який мало бути вчинено дію або прийнято рішення (частина четверта статті 270 КАС України). Тобто першим днем строку для подання позовної заяви у виборчому спорі щодо оскарження бездіяльності є день, що настає за останнім днем, коли **відповідач мав вчинити дію або прийняти рішення**. 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 (частина перша статті 120, частини перша та четверта статті 270 КАС України).

Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, члена цієї комісії, що мали місце до дня голосування, можуть бути подані до адміністративного суду **у п'ятиденний строк, але не пізніше двадцять другої години дня, що передує дню голосування** (частини шоста та сьома статті 273 КАС України).

Необхідно **звернути увагу** на те, що частина восьма статті 273 КАС України **встановлює дводенний строк** подання до суду позовних заяв стосовно рішень, дій чи бездіяльності **лише дільничної виборчої комісії, дільничної комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце лише в день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці**. Щодо подання позовних заяв стосовно рішень, дій чи бездіяльності **інших виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій**, то вони **подаються в п'ятиденний строк**, встановлений частиною шостою статті 273 КАС України з урахуванням застереження, передбаченого частиною сьомою статті 273 цього Кодексу.

Строк звернення до суду з позовною заявою про вирішення виборчого спору має особливості щодо його закінчення.

Отже, подання позовних заяв щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу та інших відповідачів, які мали місце до дня голосування та вчинені менше як за п'ять днів до цього дня, можливе лише до двадцять другої години дня, що передує дню голосування.

Такі граничні строки подання позовної заяви позбавляють позивача права вимоги щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності, які були вчинені відповідними суб'єктами раніше до цих граничних строків.

Відповідне правило щодо встановлення граничного строку на звернення до суду передбачено у справах про **уточнення списку виборців**, у тому числі про включення або виключення зі списку позивача особисто або інших осіб. Зокрема, відповідно до частини третьої статті 274 КАС України, таку позовну заяву може бути подано **не пізніше ніж за два дні до дня голосування**.

Позовні заяви, подані пізніше вказаних граничних строків, залишаються без розгляду (частина п'ята статті 270 КАС України).

Строк розгляду судом адміністративного спору, у тому числі й виборчого, на відміну від строку звернення до суду є процесуальним строком. Процесуальні строки - це встановлені законом або судом строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії (**частина перша статті 118 КАС України**).

За загальними правилами, **суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через 60 днів з дня відкриття провадження у справі**, а у випадку продовження строку підготовчого провадження – не пізніше наступного дня з дня закінчення такого строку. **Суд розглядає справу по суті протягом 30 днів з початку розгляду справи по суті (частини перша та друга статті 193 КАС України)**. Отже, особливістю початку загального строку розгляду справи є те, що він починається з дня відкриття провадження у справі і триває не більше 60 днів.

Загальним строком розгляду виборчого спору є дводенний строк після надходження позовної заяви (частина одинадцята статті 273 КАС України). Цей строк з урахуванням приписів частини першої статті 120 КАС України починається з дня, що настає після дня, в який надійшла позовна заява.

Адміністративні справи за позовними заявами, що надійшли до дня голосування, тобто до двадцять другої години дня, що передує дню голосування, вирішуються адміністративним судом у дводенний строк, **але не пізніше ніж за дві години до початку голосування**. Також встановлені **спеціальні** строки, а саме: справи за позовними заявами, що надійшли у **день голосування**, вирішуються судом **до закінчення** голосування. **Справи за позовними заявами, що надійшли у день голосування, але після закінчення** голосування, вирішуються судом у **дводенний строк** після надходження позовної заяви (частина одинадцята статті 274 КАС України). Окрім цього, згідно з частиною десятою статті 277 КАС України, у справах, пов'язаних із виборами Президента України, суд розглядає та вирішує адміністративні справи за скаргами, поданими на вчинені порушення з моменту припинення голосування на виборчих дільницях, протягом двох днів після дня голосування.

Такі ж **граничні строки встановлені для розгляду адміністративних справ щодо уточнення списку виборців**. Зокрема, згідно з частиною четвертою статті 274 КАС України, такі справи розглядаються у дводенний строк після надходження позовної заяви, але не пізніше ніж за два дні до дня голосування.

Одним зі спеціальних строків розгляду виборчих спорів є невідкладний розгляд справи.

Так, відповідно до частини четвертої статті 274 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.

Під невідкладністю розгляду справи слід розуміти те, 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 починає судовий розгляд справи.

Тому інститут невідкладного розгляду справи не означає її розгляд відразу, оскільки до розгляду справи суду потрібно вчинити перераховані процесуальні дії, без проведення яких суд не може розглянути справу, для чого необхідний певний проміжок часу. Однак ці дії суд зобов'язаний вчиняти невідкладно після отримання позовної заяви.

У цьому разі невідкладний розгляд такої справи також означає, що вона повинна бути розглянута не пізніше ніж за два дні до дня голосування.

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 це є несумісним із суттю конституційного права на судовий захист і призводить до порушення правової справедливості в реалізації виборчих прав громадян (пункт 3.8 Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 у справі про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України).



Отже, якщо позовна заява була подана з додержанням встановленого строку на її подання, то вона не може бути залишена без розгляду в разі її не розгляду судом у встановлений законодавством дводенний строк або до граничного строку, а повинна бути вирішена судом по суті. Разом із цим суди зобов'язані розглянути такий спір у встановлений законодавством строк, що підкреслено у пункті 8.2.5 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму».

Позовна заява у спорах, пов'язаних з виборчим процесом, залишається без розгляду, якщо позивач пропустив строк звернення до суду.

Оскільки частиною п'ятою статті 270 КАС України встановлено, що позовні заяви у спорах, пов'язаних з виборчим процесом, подані з пропусшенням строку, залишаються без розгляду, то **положення частини першої статті 121 цього Кодексу в цих спорах не застосовуються.**

У разі пропусчення строку звернення до суду позовні заяви у спорах, пов'язаних з виборчим процесом, **залишаються судами без розгляду на будь-якій стадії проходження справи в суді:** відкриття провадження, в ході підготовчого провадження чи судового розгляду справи (стаття 123 КАС України).

Також під час розгляду спорів, пов'язаних з виборчим процесом, суди повинні залишати позовні заяви без розгляду в окремих випадках, передбачених частиною першою статті 240 КАС України. Однак суди повинні враховувати, що під час розгляду спорів, пов'язаних з виборчим процесом, положення, зокрема, пункт 4 частини першої статті 240 КАС України не застосовуються, оскільки за правилами статей 273 – 277 цього Кодексу, **неприбуття в судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає судовому розгляду цих спорів.**



За правилами частини п'ятої статті 270 КАС України суди повинні враховувати, що **днем подання позовної заяви** є день її надходження до відповідного суду до двадцять четвертої години цього дня. Тому під час виборчого процесу, в тому числі у вихідні дні та в день голосування, суди (голови судів) зобов'язані організувати свою роботу таким чином, щоб забезпечити приймання позовних заяв та апеляційних скарг з додержанням строків, установлених КАС України та виборчими законами.

У разі незабезпечення роботи суду до вказаної години **позовну заяву чи апеляційну скаргу, подану у 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.**

В силу частини другої статті 278 КАС України, судові рішення за наслідками розгляду справ, визначених статтями 273 – 277 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.**




ОСОБЛИВОСТІ СУДОВИХ ВИКЛИКІВ ТА ПОВІДОМЛЕНЬ У СПРАВАХ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ ТА ПРОЦЕСОМ РЕФЕРЕНДУМУ

Відповідно до статті 124 КАС України, судові виклики і повідомлення здійснюються:

-  повістками про виклик
- i
-  повістками-повідомленнями.



Повістки про виклик у суд надсилаються учасникам справи, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам, а **повістки-повідомлення** – учасникам справи з приводу вчинення процесуальних дій, у яких участь цих осіб не є обов'язковою.

Судовий виклик або судове повідомлення учасників справи, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів **здійснюється** таким чином:

-  за наявності в особи офіційної електронної адреси – шляхом надсилання повістки на офіційну електронну адресу;
-  за відсутності в особи офіційної електронної адреси – шляхом надсилання повістки рекомендованою кореспонденцією (листом, телеграмою), кур'єром із зворотною розпискою за адресами, вказаними цими особами, або
-  шляхом надсилання тексту повістки в порядку, визначеному статтею 129 цього Кодексу, електронною поштою, факсимільним повідомленням (факсом, телефаксом), телефонограмою, текстовим повідомленням з використанням мобільного зв'язку (частина третя статті 124 КАС України).

Повідомлення шляхом надсилання тексту повістки здійснюється за тими самими правилами, що і повідомлення шляхом надсилання повістки, крім випадків, установлених цим Кодексом.

У разі ненадання учасниками справи інформації щодо їх поштової адреси, **судовий виклик або судове повідомлення надсилаються**:

-  юридичним особам та фізичним особам - підприємцям – за адресою місцезнаходження (місця проживання), що зазначена в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців;
-  фізичним особам, які не мають статусу підприємців, – за адресою їх місця проживання чи місця перебування, зареєстрованою у встановленому законом порядку (частина четверта статті 124 КАС України).

У разі відсутності осіб, які беруть участь у справі, за такою адресою вважається, що судовий виклик або судове повідомлення вручене їм належним чином.

Якщо фізична особа, яка бере участь у справі, діє через представника і суд не вважає її особисту участь обов'язковою, він може направити повістку лише представникові (частина п'ята статті 124 КАС України).

У справах, визначених статтями 273 – 277 КАС України, щодо подання позовної заяви та про дату, час і місце розгляду справи **суд негайно повідомляє** відповідача та інших учасників справи **шляхом** направлення тексту повістки на офіційну електронну адресу, а за її відсутності – кур'єром або за відомим суду номером телефону, факсу, електронною поштою чи іншим технічним засобом зв'язку (частина перша статті 268 КАС України).

Учасник справи вважається повідомленим належним чином про дату, час та місце розгляду справи з моменту направлення такого повідомлення працівником суду, про що останній робить відмітку у матеріалах справи, та (або) з моменту оприлюднення судом на веб-порталі судової влади України відповідної ухвали про відкриття провадження у справі, дату, час та місце судового розгляду (частина друга статті 268 КАС України).

В силу частини третьої статті 268 КАС України, у справах, пов'язаних з виборчим процесом та процесом референдуму, неприбуття у судове засідання учасника справи, повідомленого належним чином, не перешкоджає судовому розгляду.

Таким чином, визначальним є факт належного повідомлення учасника справи.

Відповідно до частини десятої статті 273 та частини восьмої статті 276 КАС України, суд невідкладно повідомляє відповідну виборчу комісію і комісію вищого рівня про відкриття провадження у справі та про ухвалене судом рішення. Правила аналогічного змісту передбачені також нормами відповідних законів про вибори.

Зокрема, відповідно до частини десятої статті 108 Закону України «Про вибори народних депутатів України», суд, до якого подано адміністративний позов щодо призначення, підготовки і проведення виборів депутатів, невідкладно повідомляє Центральну виборчу комісію, відповідну окружну та (чи) дільничну виборчу комісію про відкриття провадження у справі та про ухвалене судом рішення. За приписом частини другої статті 93 Закону України «Про вибори Президента України», суд, до якого подано адміністративний позов щодо підготовки і проведення виборів Президента України, невідкладно повідомляє Центральну виборчу комісію, відповідну окружну та (чи) дільничну виборчу комісію про його надходження та про ухвалене судом рішення. Окрім цього, згідно з абзацом 2 частини тринадцятої статті 94 Закону України «Про місцеві вибори», суд, до якого подано позовну заяву, невідкладно повідомляє відповідну виборчу комісію та комісію вищого рівня про її надходження, відкриття провадження в адміністративній справі, а також про ухвалене судом рішення.

Отже, **необхідно звернути увагу, що:**

- 1) суд невідкладно повідомляє як відповідну виборчу комісію, так і комісію вищого рівня;
- 2) КАС України передбачає повідомлення про відкриття провадження та ухвалене судом рішення, а деякі закони про вибори вказують також і на повідомлення про надходження позовної заяви, а не лише про відкриття провадження у справі та ухвалення судом рішення.

Законодавець чітко не визначив, що слід розуміти під терміном «невідкладно» та який строк в нього вкладається. На думку науковців «невідкладність повідомлення» передбачає вчинення певних дій в пріоритетному порядку.

Отже, вживання законодавцем терміну «невідкладно» має на меті:

- ✎ забезпечити безперервність та поступальність певних дій, які не можуть бути розтягнутими в часі, а повинні здійснюватися раніше інших, позачергово, в найкоротший проміжок часу.

Ще під «невідкладністю» розуміють:

- ✎ здійснення негайних дій одразу після офіційної реєстрації адміністративного позову, тобто протягом не більше трьох годин часу усіма доступними для суду способами.

Час повідомлення, враховуючи положення зазначених вище законів про вибори та скорочені строки розгляду таких позовних заяв в адміністративному суді, має бути визначений як «розумний», виходячи з того, що повідомлення може бути отримано протягом тієї поточної доби (до 24.00 години), коли позов був офіційно зареєстрований в суді.

Залишається невизначеним зміст поняття «ухвалене судом рішення», про яке йдеться у частині десятій статті 273, частині восьмій статті 276 та вказаних вище положеннях законів про вибори. Але, з урахуванням того, що у законах окремо виділене поняття «відкриття провадження у справі», то «ухвалене судом рішення» слід розуміти, як остаточне судове рішення у справі (як то: ухвала про повернення позовної заяви чи залишення її без розгляду, або рішення щодо суті позовних вимог).

Мета застосування положень частини десятої статті 273, частини восьмої статті 276 КАС України розкривається у нормах відповідних законів про вибори. Так, згідно з частиною одинадцятою статті 108 Закону України «Про вибори народних депутатів України», якщо судом прийнято до провадження адміністративний позов із того ж питання та з тих же підстав, що подано скаргу до виборчої комісії, виборча комісія після отримання повідомлення суду про прийняття до провадження адміністративного позову повертає таку скаргу суб'єкту звернення без розгляду не пізніше наступного дня з дня отримання повідомлення суду із зазначенням підстав її повернення. За приписом частини другої статті 93 Закону України «Про вибори Президента України», якщо судом прийнято до провадження адміністративний позов із того ж питання та з тих же підстав, що подано скаргу до виборчої комісії, виборча комісія після отримання повідомлення суду про прийняття до провадження адміністративного позову повертає таку скаргу суб'єкту звернення без розгляду не пізніше наступного дня з дня отримання повідомлення суду із зазначенням підстав її повернення. У свою чергу частина чотирнадцята статті 94 Закону України «Про місцеві вибори» встановлює, що у разі отримання повідомлення суду про відкриття провадження в адміністративній справі за позовною заявою виборча комісія, до якої подано аналогічну скаргу (скаргу аналогічного змісту), повертає таку скаргу суб'єкту звернення зі скаргою без розгляду не пізніше наступного дня з дня отримання повідомлення суду із зазначенням підстав її повернення.

Таким чином, **негайне повідомлення про відкриття провадження у справі має на меті уникнення одночасного розгляду двома юрисдикційними органами: адміністративним судом та уповноваженою виборчою комісією, юридичного спору одного предмету та між тими самими особами.** Тобто, **остаточну «крапку» у спорі має ставити суд.**

Необхідно зазначити, що КАС України передбачає СПОСОБИ повідомлення відповідної виборчої комісії та комісії вищого рівня про надходження позовної заяви.

Негайність повідомлення про надходження позовної заяви, відкриття провадження у справі та ухвалене судом рішення передбачає вчинення певних дій шляхом направлення тексту повістки на офіційну електронну адресу, а за її відсутності – кур'єром або за відомим суду







номером телефону, факсу, електронною поштою чи іншим технічним засобом зв'язку (частина перша статті 268 КАС України).

З урахуванням стислих строків розгляду виборчих справ мають обиратися найбільш доступні способи, оскільки **метою є – повідомити належним чином!**

З практичної точки зору слід забезпечити, щоби відповідна виборча комісія за допомогою електронної пошти (факсу, телефону) негайно підтвердила суду про отримання такого повідомлення. Текст такого підтвердження роздруковується, а телефонне підтвердження записується відповідним працівником апарату суду і приєднується секретарем судового засідання до справи.

Частина шоста статті 275 КАСУ передбачає також **невідкладне повідомлення:**

-  Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення,
-  Центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в інформаційній та видавничій сферах (Державний комітет телебачення і радіомовлення України),
-  Центральної виборчої комісії,
-  відповідної територіальної (окружної) виборчої комісії –

про порушення засобом масової інформації чи інформаційним агентством вимог закону про вибори, у разі встановлення судом при розгляді виборчого спору такого порушення.

Відповідно до положень статті 25 Закону України «Про вибори народних депутатів України», статті 22 Закону «Про вибори Президента України», статті 20 Закону України «Про місцеві вибори», **окружні та територіальні виборчі комісії є постійно колегіальними органами, що в межах своїх повноважень забезпечують організацію та проведення парламентських, президентських та місцевих виборів. Округні та територіальні виборчі комісії є юридичними особами та мають власну печатку.**

А тому, адреси місця знаходження відповідних округних та територіальних виборчих комісій містяться у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, доступ до якого мають усі суди.

СПЕЦИФІКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ У СПРАВАХ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ ТА ПРОЦЕСОМ РЕФЕРЕНДУМУ

Забезпечення адміністративного позову – це вжиття судом, у провадженні якого знаходиться справа, до вирішення адміністративної справи визначених законом заходів щодо створення можливості реального виконання у майбутньому судового рішення, якщо його буде прийнято на користь позивача.

Таке забезпечення позову у виборчій справі може здійснюватися як до пред'явлення позову, так і на будь-якій стадії розгляду справи, якщо:

1. невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду;
- або
2. очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією чи бездіяльністю (частина друга статті 150 КАС України).

Суд повинен у кожному випадку, виходячи з конкретних доказів, встановити, чи є хоча б одна з названих обставин, і оцінити, чи не може застосуванням заходів забезпечення позову бути завдано ще більшої шкоди, ніж та, якій можна запобігти.

*Найкращий європейський досвід щодо забезпечення адміністративного позову в адміністративному судочинстві акумульовано у **Рекомендації N R (89) 8 про тимчасовий судовий захист в адміністративних справах, прийнятій Комітетом Міністрів Ради Європи 13 вересня 1989 року**. Положення Рекомендації враховані при розробці інституту забезпечення адміністративного позову в Україні.*

Згідно зазначеної Рекомендації N R (89) 8, рішення про вжиття заходів тимчасового захисту може, зокрема, прийматися у разі, якщо виконання адміністративного акту може спричинити значну шкоду, відшкодування якої неминуче пов'язано з труднощами, і якщо на перший погляд наявні достатньо вагомі підстави для сумнівів у правомірності такого акту. Суд, який постановляє вжити такий захід, не зобов'язаний одночасно висловлювати думку щодо законності чи правомірності відповідного адміністративного акту; його рішення стосовно вжиття таких заходів жодним чином не повинно мати визначального впливу на рішення, яке згодом має бути ухвалено у зв'язку з оскарженням адміністративного акту.





Питання забезпечення позову та порядок такого забезпечення врегульовано статтями 150 – 157 КАСУ. При вирішенні питання про забезпечення позову, необхідно враховувати **Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009**, яким визнано неконституційною частину шосту статті 117 КАС України (в попередній редакції) та з якої



слідувало, що суди не можуть уживати заходів забезпечення позову щодо спорів, які стосуються призначення, підготовки і проведення виборів.

Таким чином, **суди можуть уживати заходів забезпечення позову щодо спорів, які стосуються призначення, підготовки і проведення виборів, однак із певним застереженням.**

Отже, суд у виборчій справі та у справі пов'язаній із референдумом, за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову (частина перша статті 150 КАС України), зокрема може відповідною ухвалою (частина перша статті 151 КАС України):

-  зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються,
-  заборонити відповідачу вчиняти певні дії,
-  встановити обов'язок відповідачу вчиняти певні дії,
-  заборонити іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмету спору.

Суд може застосувати кілька заходів забезпечення позову.

Водночас **необхідно мати на увазі**, що заходи забезпечення позову у виборчій справі **не можуть зупинити, унеможливити або в інший спосіб порушувати безперервність процесу призначення, підготовки і проведення виборів, у тому числі виборів Президента України** (частина четверта статті 151, частина одинадцята статті 277 КАС України).

Відповідно до частини першої статті 154 КАСУ, **заява про забезпечення адміністративного позову розглядається** не пізніше двох днів з дня її надходження без повідомлення учасників справи. У виняткових випадках суд може призначити розгляд заяви у судовому засіданні із повідомленням заінтересованих сторін (частина третя статті 154 КАС України).

Питання про заміну одного заходу забезпечення позову іншим вирішується судом в судовому засіданні наступного дня після надходження до суду відповідного клопотання сторони (частина друга статті 155 КАС України).

За загальним правилом, **клопотання про скасування заходів забезпечення позову розглядається** в судовому засіданні не пізніше 5 днів з дня надходження його до суду (частина друга статті 157 КАС України). Однак з урахуванням стислих строків подання позову та розгляді справи, яка стосується виборчого процесу, застосування цієї норми видається практично нереальним.

В силу приписів частини другої статті 155, частини першої статті 157 КАСУ, **вжиті заходи забезпечення адміністративного позову у виборчих справах та справах, пов'язаних із процесом референдуму, можуть бути** за клопотанням учасника справи **змінені** та з власної ініціативи або за вмотивованим клопотанням учасника справ **скасовані судом**, що їх вжив.

*Ухвала про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову у виборчій справі або справі, пов'язаній з процесом референдуму, **негайно надсилається до суб'єкта владних повноважень, що прийняв рішення, або до суб'єкта, якому заборонено вчиняти певні дії, та є обов'язковою для негайного виконання, незважаючи на те, чи набрала вона законної сили (частина восьма статті 154 КАСУ).***



Оскарження ухвали про скасування забезпечення позову або про заміну одного заходу забезпечення позову іншим зупиняє виконання цієї ухвали (частина дев'ята статті 154 КАС України).

ІНСТАНЦІЙНА ТА ТЕРИТОРІАЛЬНА ЮРИСДИКЦІЯ

Різнi адміністративні суди в залежності від категорії справ можуть виконувати повноваження суду першої інстанції.

Апеляційні адміністративні суди переглядають рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

Верховний Суд є судом апеляційної інстанції у справах, розглянутих апеляційним адміністративним судом в апеляційному окрузі, що включає місто Київ – Шостим апеляційним адміністративним судом, як судом першої інстанції.

Велика Палата Верховного Суду є судом апеляційної інстанції у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції.

Отже, різні адміністративні суди залежно від категорії справ можуть здійснювати повноваження суду першої інстанції (місцеві загальні суди як адміністративні, окружні адміністративні суди, Шостий апеляційний адміністративний суд, Верховний Суд) – ІНСТАНЦІЙНА ПІДСУДНІСТЬ.

До прикладу, згідно з частиною другою статті 22, частиною третьою статті 273, частиною сьомою статті 277 КАС, апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ – Шостому апеляційному адміністративному суду, як суду першої інстанції підсудні справи щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії (окрім справ щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму), члена цієї комісії, дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб.

ПІДСУДНІСТЬ У ВИБОРЧИХ СПОРАХ. ПРЕДМЕТНА ЮРИСДИКЦІЯ

Окружний адміністративний суд

- справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності територіальних (окружних) виборчих комісій, членів цих комісій (за місцезнаходженням територіальної (окружної) виборчої комісії);
- справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб (за їхнім місцезнаходженням);
- справи щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидатів в народні депутати України, їхніх довірених осіб, партії, місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу (за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена);
- справи щодо оскарження актів чи дій громадських об'єднань (за місцезнаходженням органу суб'єкта, акти чи дії якого оскаржуються)

Місцевий загальний суд

- справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, членів цих комісій (за місцезнаходженням дільничної виборчої комісії);
- справи щодо уточнення списків виборців (за місцезнаходженням відповідної комісії);
- справи щодо оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, інформаційних агенств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агенств (за їхнім місцезнаходженням);
- справи щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидатів у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їхніх довірених осіб (за місцезнаходженням територіальної виборчої комісії, яка зареєструвала кандидата)

Шостий апеляційний адміністративний суд

- справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії, окрім справ щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності стосовно встановлення нею результатів виборів або всеукраїнського референдуму;
- справи щодо оскарження дій кандидатів на пост Президента України, їхніх довірених осіб

Верховний Суд (як суд першої інстанції)

- справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії із встановлення нею результатів виборів або всеукраїнського референдуму



Після внесення змін до КАС України, **місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні тільки чотири категорії справ**, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, щодо:

1. оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних виборчих комісій з референдуму, членів їх комісій;
2. уточнення списку виборців;
3. оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум;
4. оскарження дій чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб (пункт 2 частина перша статті 20 КАС України).

Окружним адміністративним судам підсудні всі адміністративні справи, крім визначених частиною першою статті 20 КАС України (частина друга статті 20 КАС України). **Апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ – Шостому апеляційному адміністративному суду**, як суду першої інстанції підсудні справи щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії (окрім визначених частиною четвертою статті 22 КАС України), дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб (частина друга статті 22 КАС України). **Верховному Суду** як суду першої інстанції **підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією** результатів виборів або всеукраїнського референдуму (частина четверта статті 22 КАС України).

Відповідно до частини третьої статті 27 КАС України, підсудність окремих категорій адміністративних справ визначається окремо цим Кодексом.

Згідно з положеннями статті 23 КАС України апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції. У випадках, визначених цим Кодексом, Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення апеляційного адміністративного суду. У випадках, визначених Кодексом, Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення у справах, розглянутих Верховним судом як судом першої інстанції.

Так, наприклад, якщо говорити стосовно ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ підсудності, то за загальним правилом відповідно до частини першої статті 25 КАС України адміністративні справи з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування) особи позивача або за місцем знаходження відповідача, КРИМ ВИПАДКІВ, ВИЗНАЧЕНИХ ЦИМ КОДЕКСОМ.

Відповідно до частини четвертої статті 273 КАС України, рішення, дії чи бездіяльність територіальних (окружних) виборчих комісій щодо підготовки та проведення місцевих виборів, 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**.

Рішення, дії чи бездіяльність дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму, членів цих комісій оскаржуються до місцевого загального суду як адміністративного суду **за місцезнаходженням відповідної комісії** (частина п'ята статті 273 КАС України).

Відповідно до частини другої статті 274 КАС України адміністративні справи щодо уточнення списку виборців розглядає місцевий загальний суд як адміністративний суд **за місцезнаходженням відповідної комісії**.

Згідно з частиною третьою статті 275 КАС України, позовна заява щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб подається до окружного адміністративного суду **за їх місцезнаходженням**. Позовна заява щодо дій чи бездіяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум, подається до місцевого загального суду як адміністративного суду **за їхнім місцезнаходженням**.

Відповідно до положень частин третьої – п'ятої статті 276 КАС України, позовна заява щодо оскарження дій та бездіяльності ініціативних груп всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів ініціювання 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, їхніх довірених осіб подається до місцевого загального суду як адміністративного суду **за місцезнаходженням територіальної виборчої комісії, яка зареєструвала кандидата**. Позовна заява з інших питань, визначених статті 276 КАС України, подається до **окружного адміністративного суду за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена**.

СУБ'ЄКТНИЙ СКЛАД ТА ПРЕДМЕТ СПОРУ

Визначаючи спір щодо **правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом** та процесом проведення референдуму, за **суб'єктним складом (сторонами)**, суди повинні виходити з того, **хто є позивачем у справі** (суб'єкт виборчого процесу), процесу референдуму та **хто є відповідачем у справі**, оскільки **не кожна особа може бути стороною в такому спорі**.

Отже, для того, щоб визначити коло суб'єктів виборчого процесу, необхідно звернутися до законів про вибори, якими регулюється конкретний виборчий процес. **У виборчих спорах право на звернення до суду щодо вирішення таких спорів мають суб'єкти «відповідного», тобто саме того виборчого процесу, в якому вони набули цього статусу**. Цей момент є особливо важливим у випадку одночасного повного або часткового співпадіння, наприклад, процесів чергових та позачергових, проміжних, перших виборів тощо.

Так, відповідно до частини першої статті 273 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. **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 уявно вони вважають про таке порушення, на чому наголошено у пункті 3.1.1 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму».

Відповідно до частини другої статті 273 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**. Відповідно до статей 275, 276 КАС України, за таких самих умов виборець може оскаржити рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум, а також 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.

У зазначених випадках під час вирішення виборчих спорів судам необхідно перевіряти не лише 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 наявності такого порушення є підставою для відмови в задоволенні позовної заяви, що відзначено у пункті 3.1.1 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму».

Виключенням із загального правила є справи щодо уточнення списків виборців. Так, відповідно до частини першої статті 274 КАС України, 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 має право голосу на відповідних виборах або референдумі.

Відповідно до частини першої статті 275 КАС України, право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, 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.

Відповідно до частини першої статті 276 КАС України, 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 виборчого процесу, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму.

Згідно з частинами першою – третьою статті 277 КАС України, виборча комісія, кандидат на пост Президента України, партія (блок) - суб'єкт виборчого процесу, виборець, законні права або охоронювані законом 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 його виключної компетенції. Кандидат на пост Президента України, партія (блок) - суб'єкт виборчого процесу чи окружна виборча комісія мають право оскаржувати до суду дії чи бездіяльність засобів масової інформації, їх власників, посадових та службових осіб, які порушують встановлений законом порядок діяльності засобів масової інформації під час виборчого процесу, у тому числі стосовно передвиборної агітації, зокрема щодо вимоги спростування опублікованих ними неправдивих відомостей про кандидата чи партію (блок), що висунули кандидата. 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. Виборець має право оскаржувати дії кандидата на пост Президента України, його довіреної особи, якщо ці дії порушують його виборчі права.

За загальними правилами, **відповідачі** у виборчій справі визначені положеннями статей 273 – 277 КАС України. Так, зокрема, зі змісту частин першої, другої статті 273 КАС України слідує, що у судовому порядку можуть бути оскаржені рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій. Тобто **відповідачами в цьому разі є виборчі комісії, комісії з референдуму та члени цих комісій.**

Відповідно до частин першої, другої статті 275 КАС України, **відповідачами** у виборчих спорах щодо оскарження їхніх рішень, дій чи бездіяльності можуть бути **органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації, інформаційні агентства, підприємства, установи, організації, їхні посадові та службові особи, творчі працівники засобів масової інформації та інформаційних агентств**, що порушують законодавство про вибори або виборчі права та інтереси виборців.

Згідно з частиною першою статті 276 КАС України, **відповідачами** у виборчих спорах можуть бути **кандидати, їхні довірені особи, партії (блоки), місцеві організації партії, їхні посадові особи та уповноважені особи, ініціативні групи референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму, офіційні спостерігачі від суб'єктів виборчого процесу**, що порушують законодавство про вибори, щодо оскарження їхніх дій чи бездіяльності.

Необхідно враховувати, що відповідно до частин першої, другої статті 277 КАС України, що у виборчих справах, пов'язаних з виборами Президента України, **відповідачами** також можуть бути **громадські об'єднання, виборчі блоки, його посадові особи чи повноважні представники** (крім тих рішень чи дій, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян належать до його внутрішньої діяльності або його виключної компетенції), **засоби масової інформації, їх власники, посадові та службові особи**. Слід відзначити, що згідно з частиною другою статті 1 Закону України «Про громадські об'єднання», **громадське об'єднання** за організаційно-правовою формою утворюється як **громадська організація** або **громадська спілка**. Натомість, відповідно до статті 2 Закону

України «Про політичні партії в Україні», **політична партія** – це зареєстроване згідно з законом **добровільне об'єднання громадян** – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

Відтак, **політична партія не є громадським об'єднанням**.

Як зазначено у пункті 3.2.3 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму», окрім вищезгаданих осіб, які можуть бути відповідачами у виборчій справі, закони про вибори включають більш широке коло таких осіб. Так, частина дев'ята статті 108 Закону України «Про вибори народних депутатів України», до переліку осіб, чиї рішення, дії чи бездіяльність яких можуть бути оскаржені до суду, відносить **офіційних спостерігачів**, до яких у розумінні статті 77 цього Закону належать, у тому числі, й **офіційні спостерігачі від громадських організацій, міжнародних організацій та іноземних держав**.

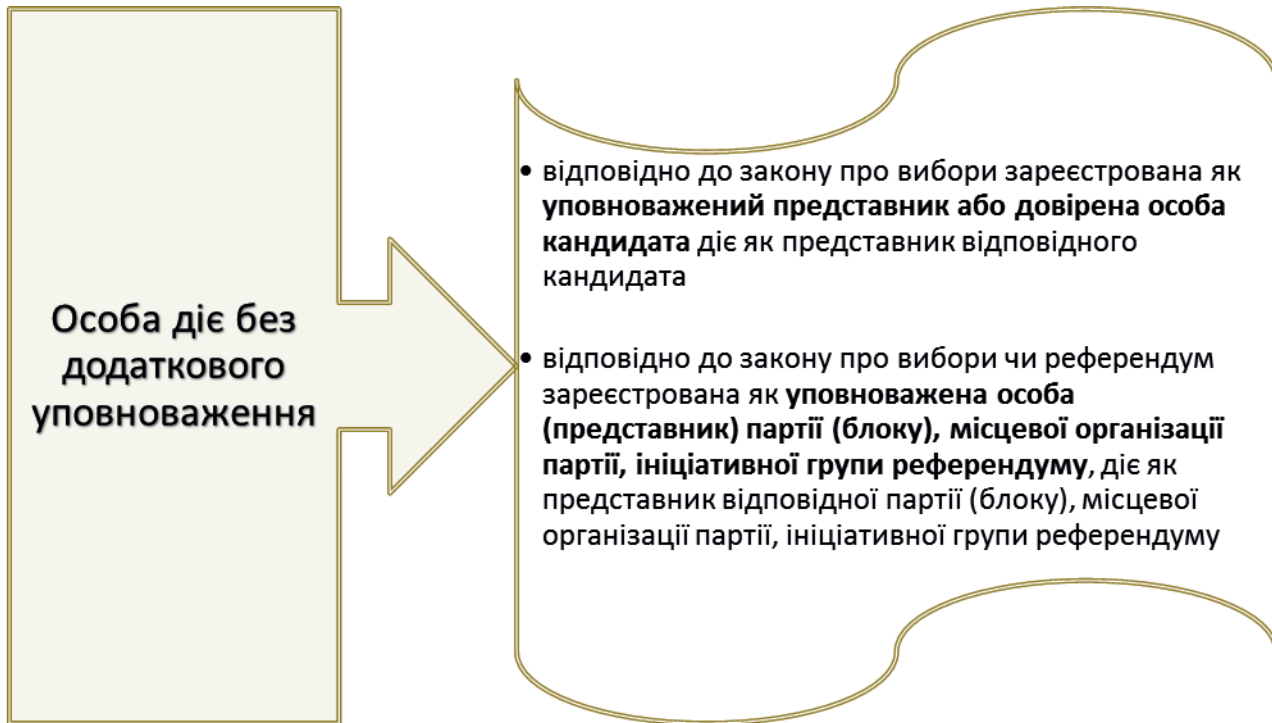
Окрім цього, відповідно до частини першої статті 99 Закону України «Про вибори Президента України», рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, членів цих комісій, органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, кандидатів на пост Президента України, їхніх довірених осіб, партій - суб'єктів виборчого процесу, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, офіційних спостерігачів, що порушують законодавство про вибори, можуть бути оскаржені до суду в порядку, визначеному КАС України. Тому, попри відсутність передбачення політичної партії – суб'єкту виборчого процесу, серед можливих відповідачів у статті 277 КАС України, з урахуванням вказаної норми цього Закону, така **партія може бути відповідачем у спорі, пов'язаному з виборами Президента**.

Отже, відповідачами у виборчому спорі можуть бути особи, які порушують виборче законодавство та перешкоджають реалізації виборчих прав та інтересів суб'єктами виборчого процесу або іншими носіями таких прав та інтересів. Визначальним для класифікації виборчого спору, який повинен вирішуватися за особливостями, встановленими статтями 273 – 277 КАС України, є предмет спору щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом та які виникли в межах виборчого процесу.

Якщо сторонами спору є перераховані вище особи, але спір не пов'язаний з виборчим процесом або виник поза межами виборчого процесу, то **такий спір, у разі поширення на нього юрисдикції адміністративних судів, повинен вирішуватися за загальними правилами, встановленими КАС України.**

ПРЕДСТАВНИЦТВО

Положення статті 279 КАС України встановлюють певні особливості здійснення представництва у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи референдумом. Так, існує тільки два випадки, коли довірена особа або уповноважений представник у справах, пов'язаних з виборчим процесом, діє без додаткового уповноваження. **Документом, що посвідчує повноваження таких представників, є посвідчення**, видане в порядку, встановленому законами про вибори. Такі випадки зображені у наступній схемі.



У всіх інших випадках стосовно прав, пов'язаних із виборчим процесом, представництво здійснюється за загальними правилами, встановленими статтями 55 – 60 КАС України.

Зокрема, відповідно до статті 55 КАС України, сторони можуть брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та (або) через представника. Юридична особа, суб'єкт владних повноважень, який не є юридичною особою, бере участь у справі через свого керівника або члена виконавчого органу, уповноваженого діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення (самопредставництво юридичної особи), або через представника. Держава, територіальна громада бере участь у справі через відповідний орган державної влади, орган місцевого самоврядування відповідно до його компетенції, від імені якого діє його керівник або представник.

Відповідно до статті 57 КАС України, **представником у суді може бути адвокат. У справах незначної складності та в інших випадках, визначених цим Кодексом, представником може бути фізична особа**, яка відповідно до частини другої статті 43 цього Кодексу має адміністративну процесуальну дієздатність.

Згідно зі статтею 59 КАС України, повноваження представників сторін мають бути підтверджені **довіреністю** фізичної або юридичної особи. Зокрема, повноваження адвоката як представника підтверджуються довіреністю або орденом, виданим відповідно до Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність». Керівники або представники партій (блоків) також мають право від їх імені підписувати позовні заяви до суду та представляти їхні інтереси як законні представники, якщо **уповноважені на такі дії статутом**.

У попередній редакції КАС України передбачалося таке: якщо позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи, суди повинні були повернути таку позовну заяву. На даний час підставою для повернення позивачеві позову є подання позову особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, позов не

підписаний або підписаний особою, яка не має права її підписувати або особою, посадове становище якої не вказано (пункт 3 частини четвертої статті 169 КАС України), а якщо це виявлено під час судового засідання, – залишати її без розгляду (пункт 2 частини першої статті 240 КАС України).

Якщо до позовної заяви не додано довіреності чи іншого документа, що підтверджує повноваження представника, суди повинні ухвалою залишити таку позовну заяву без руху. Якщо позивач подав довіреність або відповідне посвідчення, то суди повинні перевірити, коли вони видані, і якщо до подання заяви, то необхідно вважати, що недолік усунуто, тому необхідно вирішувати питання про відкриття провадження у справі.

Недотримання цих положень судами першої інстанції під час розгляду та вирішення справ, пов'язаних із виборчим процесом, є підставою для скасування апеляційними судами ухвалених рішень судів першої інстанції із залишенням позовних заяв без розгляду.

Необхідно також пам'ятати, що розгляд справ під час виборчого процесу мають свої ОСОБЛИВОСТІ ДОКАЗУВАННЯ.

Для виокремлення особливостей доказування у зазначеній категорії спорів важливим є класифікація виборчих спорів, зокрема, за такою підставою, як тип відповідача.

Так, якщо відповідачем є **суб'єкт владних повноважень**, особливості доказування визначаються за правилами частини другої статті 77 КАС України, відповідно до якої в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень **обов'язок щодо доказування правомірності** свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача. У таких справах суб'єкт владних повноважень не може посылатися на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення, за винятком випадків, коли він доведе, що ним було вжито всіх можливих заходів для їх отримання до прийняття оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин.

Це означає, що вказане положення встановлює **презумпцію винуватості суб'єкта владних повноважень**, рішення, дії чи бездіяльність якого оскаржуються — повідомлені позивачем обставини справи про рішення, дії, бездіяльність відповідача — суб'єкта владних повноважень відповідають дійсності, доки відповідач не спростує їх.

Відповідно до пункту 4 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» **всі виборчі комісії, їх голови, заступники голів, секретарі та члени є суб'єктами владних повноважень**. Тому суди повинні розглядати та вирішувати зазначені спори, в яких однією зі сторін є виборча комісія (комісія з референдуму), її голова, заступник голови, секретар та члени, з урахуванням особливостей адміністративного судочинства у спорах із суб'єктом владних повноважень.

В інших випадках правила частини другої статті 77 КАС України не діють. Таким чином, кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення. Це означає, що за загальним правилом в адміністративному судочинстві обов'язок доказування поділяється таким чином:

- ✓ **позивач повинен** довести обставини, якими він обґрунтовує позовні вимоги, тобто підставу позову;



- ✓ **відповідач повинен** довести обставини, якими він обґрунтовує заперечення щодо позову.

Слід зазначити, що **презумпція винуватості** відповідача – суб'єкта владних повноважень, **не є абсолютною**, оскільки процесуальним законом передбачено, що рішення суду повинно ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим. Для виконання даного обов'язку в адміністративному судочинстві, крім інших, передбачено **принцип офіційного з'ясування всіх обставин справи. Цей принцип властивий лише адміністративному процесу та полягає в активній ролі суду.**

Принцип офіційності в адміністративному судочинстві обумовлює **низку особливостей у процесі доказування**. Зокрема, суд вживає визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з **власної ініціативи** (частина четверта статті 9 КАС України).

Адміністративний суд у справах, пов'язаних з виборчим процесом, повинен активно підтримувати хід провадження, досліджувати фактичні обставини справи в найбільш повному обсязі.

Для цього суду слід сприяти активній участі учасників провадження в дослідженні фактичних обставин справи та їх з'ясуванні. Під час розгляду справи суд не повинен бути стороннім спостерігачем. Закон зобов'язує його створювати необхідні умови для всебічного, повного й об'єктивного дослідження справи, а також контролювати дії сторін, активно досліджувати надані докази й виключати з розгляду ті з них, які є неприпустимими, залучати нові, забезпечувати неухильне додержання учасниками судового процесу всіх правил судочинства, встановлених законом.

Частини третя та четверта статті 77 КАС України передбачають, що докази суду надають учасники справи. Суд може пропонувати сторонам надати докази та збирати докази з власної ініціативи, крім випадків, визначених цим Кодексом. Відповідно до частини четвертої статті 77 цього Кодексу, суд не може витребувати докази у позивача в справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів.

Якщо учасник справи без поважних причин не надасть докази на пропозицію суду для підтвердження обставин, на які він посилається, суд вирішує справу на підставі наявних доказів. У разі неподання суб'єктом владних повноважень витребуваних доказів без поважних причин або без повідомлення причин суд, залежно від того, яке ці докази мають значення, може визнати обставину, для з'ясування якої витребувався доказ, або відмовити у її визнанні, або розглянути справу за наявними в ній доказами, а у разі неподання доказів позивачем – також залишити позовну заяву без розгляду.

Крім зазначеного вище, необхідно пам'ятати, що існують певні додаткові процесуальні особливості розгляду справ, пов'язаних із виборчим процесом

1. У справах, визначених статтями 273 – 277 КАС України, щодо подання позовної заяви та про дату, час і місце розгляду справи суд негайно повідомляє відповідача та інших учасників справи шляхом направлення тексту повістки на офіційну електронну адресу, а за її відсутності – кур'єром або за відомими суду номером телефону, факсу, електронною поштою чи іншим технічним засобом зв'язку. Учасник справи вважається повідомленим належним чином про дату, час та місце

розгляду такої справи з моменту направлення такого повідомлення працівником суду, про що останній робить відмітку у матеріалах справи, та (або) з моменту оприлюднення судом на веб-порталі судової влади України відповідної ухвали про відкриття провадження у справі, дату, час та місце судового розгляду.

2. У справах, визначених статтями 273 – 277 цього Кодексу, суд проголошує повне судове рішення. Копії судових рішень у цих справах невідкладно видаються учасникам справи або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення.
3. Судові рішення суду апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду справ, визначених статтями 273 – 277 КАС України, набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені.
4. Суд приймає позовну заяву щодо рішення, дії чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму або члена відповідної комісії 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 цим Кодексом.

Об'єкти справляння судового збору, розміри ставок та пільги щодо справляння судового збору передбачені статтями 3 – 5 Закону України «Про судовий збір» і носять загальний характер. Так, наприклад, відповідно до статті 3 цього Закону за подання до суду адміністративного позову немайнового характеру, який подано:

- ✓ фізичною особою, ставка судового збору становить 0,4 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб;
- ✓ суб'єктом владних повноважень, юридичною особою або фізичною особою-підприємцем — становить 1 розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

За подання апеляційної скарги на рішення суду, заяви про приєднання до апеляційної скарги на рішення суду, заяви про перегляд судового рішення у зв'язку з нововиявленими обставинами — 150 відсотків ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви, іншої заяви і скарги.

Від сплати судового збору під час розгляду справи в усіх судових інстанціях звільняються виборці — у справах про уточнення списку виборців.

За правилами абзацу 2 частини третьої статті 6 Закону України «Про судовий збір», у разі коли в позовній заяві об'єднано дві і більше вимог немайнового характеру, судовий збір сплачується за кожну вимогу немайнового характеру. При цьому, розраховуючи суму судового збору, яка підлягала сплаті та визначаючи кількість вимог немайнового характеру, звернених до суду, необхідно враховувати, що вимога про визнання протиправним акту, дії чи бездіяльності як передумови для застосування інших способів захисту порушеного права (скасувати або визнати нечинним рішення чи окремі його положення, зобов'язати прийняти рішення, вчинити дії чи утриматись від їх вчинення тощо) як наслідків протиправності акту, дій чи бездіяльності є **однією вимогою**.

5. Суд невідкладно повідомляє відповідну виборчу комісію або комісію з референдуму та комісію вищого рівня про відкриття провадження у справі та про ухвалене судом рішення.



Розгляд судами виборчих спорів



- 6. У разі встановлення судом при розгляді виборчого спору порушення засобом масової інформації чи інформаційним агентством вимог закону про вибори суд невідкладно повідомляє про це Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в інформаційній та видавничій сферах, Центральну виборчу комісію, відповідну територіальну (окружну) виборчу комісію.*

ЗАХИСТ ВИБОРЧИХ ПРАВ В ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ (Д. М. ТРЕТЬЯКОВ)





Більшість міжнародних договорів мають певні механізми контролю.

Європейська конвенція з прав людини (ЄКПЛ) має унікальний механізм контролю – Європейський суд з прав людини, який був створений для забезпечення дотримання державами-членами Ради Європи своїх зобов'язань за Європейською конвенцією з прав людини. Суд уповноважений не тільки розглядати індивідуальні звернення, але й приймати обов'язкові для виконання Державами рішення.

ЄВРОПЕЙСЬКА КОНВЕНЦІЯ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ВИБОРИ

ЄКПЛ містить низку прав дотичних до виборчого процесу:

- право на вільні вибори законодавчого органу (стаття 3 Протоколу № 1);
- свобода асоціацій (стаття 11);
- свобода вираження поглядів (стаття 10);
- свобода мирних зібрань (стаття 11);
- заборона дискримінації (стаття 14 та стаття 1 Протоколу № 12);
- інші права, що можуть зачіпатися в контексті виборів (наприклад, стаття 8).

Конвенція гарантує широке коло прав та свобод, питання щодо дотримання яких може виникнути в ході виборчого процесу. Найбільш очевидними прикладами таких прав є свобода слова, яка включає в себе всі види політичних дискусій під час виборчої кампанії, і свобода об'єднань, яка гарантує серед іншого право створювати політичну партію і вступати до її лав, причому партії є ключовими гравцями на виборах (*Şükran Aydın and Others v. Turkey, nos. 49197/06 et al., 22 January 2013, Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC], nos. 41340/98 et al., ECHR 2003 II*)

ВИБОРИ ЗАКОНОДАВЧОГО ОРГАНУ

Стаття 3 Протоколу № 1

Право на вільні вибори

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 завжди підкреслював важливість цього положення для захисту прав людини в цілому. У справі *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* Суд зазначив, що відповідно до преамбули Конвенції, основні права та свободи людини найкраще забезпечуються ефективною політичною демократією. Саме тому стаття 3 Протоколу № 1, закріплюючи важливий принцип демократії, має першочергове значення в системі Конвенції.



ОСОБЛИВІСТЬ ФОРМУЛЮВАННЯ СТАТТІ 3 ПРОТОКОЛУ № 1

Hirst v. the United Kingdom (no. 2) [GC], no. 74025/01, ECHR 2005 IX

На відміну від інших статей Конвенції, ця стаття сформульована безособово – як обов’язок держави проводити вільні вибори. Суд розтлумачив, що «таке унікальне формулювання мало на меті надати більшої урочистості зобов’язанню Договірних держав, а також підкреслити, що саме в цій сфері вони мають вживати позитивних заходів на відміну від просто утримання від втручання».

СКЛАДНОЩІ ЗАСТОСУВАННЯ

Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia, nos. 55066/00 and 55638/00, 11 January 2007, Georgian Labour Party v. Georgia, no. 9103/04, ECHR 2008

Не зважаючи на те, що Суд підтвердив, що стаття 3 Протоколу №1 гарантує індивідуальні права, не всі порушення виборчого права можуть бути представлені як порушення права кожної фізичної чи юридичної особи. Наприклад, зняття з реєстрації партії порушує права партії, але не її прибічників, які б хотіли за неї проголосувати (*Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia, nos. 55066/00 and 55638/00, 11 January 2007*).

У справі *Georgian Labour Party v. Georgia, no. 9103/04, ECHR 2008* Суд встановив проблеми зі складанням списків виборців та формуванням виборчих дільниць, але не знайшов порушення, оскільки заявник не продемонстрував, що виявлені недоліки порушили його права за статтею 3 Протоколу №1. Так само виконання цього рішення стосувалося виключно питань, щодо яких було встановлено порушення (скасування результатів виборів в певних округах), а не виявлених недоліків в цілому.

СФЕРА ДІЇ

Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, 2 March 1987, Series A no. 113; Vito Sante Santoro v. Italy, no. 36681/97, ECHR 2004 VI; Etxebarria and Others v. Spain, nos. 35579/03, 35613/03, 35626/03 and 35634/03, 30 June 2009; Lindsay v. the United Kingdom, application no. 8364/78, decision of 8 March 1979, Decisions and Reports (DR) 15, p. 247; Matthews v. the United Kingdom [GC], no. 24833/94, ECHR 1999 I; Demirtaş v. Turkey, no. 14305/17, § 234, 20 November 2018



Стаття 3 Протоколу №1 стосується виборів законодавчого органу. Це в першу чергу стосується виборів до парламенту, але законодавчими органами можуть вважатися регіональні ради та Європейський Парламент. Суд вирішив, що регіональні ради в Бельгії, Італії та Іспанії були наділені достатніми повноваженнями, щоб бути складовою частиною «законодавчої влади» у своїх країнах. Відповідно, регіональні вибори в Бельгії та Італії вважалися такими, до яких застосовуються положення статті 3 Протоколу № 1 (*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, Series A no. 113, *Vito Sante Santoro v. Italy*, no. 36681/97, ECHR 2004 VI, *Etxebarria and Others v. Spain*, nos. 35579/03, 35613/03, 35626/03 and 35634/03, 30 June 2009).

Органи Конвенції також розглядали справи щодо європейських виборів. Розвиток прецедентного права з цього питання ілюструє важливий принцип тлумачення Конвенції, який визнає Конвенцію живим інструментом, який розвивається та змінюється разом із розвитком суспільства. У 1979 році у справі Ліндсей та інші проти Сполученого Королівства (*Lindsay v. the United Kingdom*, application no. 8364/78, decision of 8 March 1979, *Decisions and Reports (DR) 15*, p. 247) Європейська комісія вирішила, що Європейський парламент є виключно консультативним органом, отже, вибори до нього виходять за сферу дії статті 3 Протоколу №1. Двадцять років потому у справі Метьюз проти Сполученого Королівства (*Matthews v. the United Kingdom [GC]*, no. 24833/94, ECHR 1999 I) Суд взяв до уваги еволюцію Європарламенту з моменту прийняття Маастрихтського договору. Таким чином, він дійшов висновку, що Європейський парламент «досить активно бере участь у конкретних законодавчих процесах, що ведуть до прийняття законодавства» і «в загальному демократичному нагляді за діяльністю Європейського співтовариства», щоб вважатися частиною «законодавчої влади» для цілей Статті 3 Протоколу №1.

Крім того, ця стаття поширюється і на діяльність обраного депутата під час виконання ним його професійних обов'язків (*Demirtaş v. Turkey*, no. 14305/17, § 234, 20 November 2018).

НЕЗАСТОСОВНІСТЬ СТАТТІ 3 ПРОТОКОЛУ № 1

Cherepkov v. Russia (dec.), no. 51501/99, ECHR 2000 I;
Mółka v. Poland (dec.), no. 56550/00, ECHR 2006 IV;
Gorizdra v. Moldova (dec.), no. 53180/99, 2 July 2002;
Krivobokov v. Ukraine (dec.), no. 38707/04, 19 February 2013;
Hilbe v. Liechtenstein (dec.), no. 31981/96, ECHR 1999 VI;
Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina [GC], nos. 27996/06 and 34836/06, ECHR 2009;
Zornić v. Bosnia and Herzegovina, no. 3681/06, 15 July 2014;
Pilav v. Bosnia and Herzegovina, no. 41939/07, 9 June 2016)

Стаття 3 Протоколу №1 не поширюється на місцеві вибори (*Cherepkov v. Russia (dec.)*, no. 51501/99, ECHR 2000 I; *Mółka v. Poland (dec.)*, no. 56550/00, ECHR 2006 IV; *Gorizdra v. Moldova (dec.)*, no. 53180/99, 2 July 2002) та вибори президента (*Krivobokov v. Ukraine (dec.)*, no. 38707/04, 19 February 2013), а також на референдуми (*Hilbe v. Liechtenstein (dec.)*, no. 31981/96, ECHR 1999 VI). Однак у випадках дискримінації може застосовуватися Стаття 1 Протоколу №12 (*Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina [GC]*, nos. 27996/06 and 34836/06, ECHR 2009; *Zornić v. Bosnia and Herzegovina*, no. 3681/06, 15 July 2014; *Pilav v. Bosnia and Herzegovina*, no. 41939/07, 9 June 2016).

ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ В КОНТЕКСТІ ВИБОРІВ

Активне та пасивне виборче право не є абсолютним.

Як зазначив Суд у справі *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*:

«...оскільки стаття 3 визнає їх [ці права] не виписуючи їх детально, і тим більше не визначаючи їх, існує простір і для можливих обмежень. У своїх внутрішніх правових системах Договірні держави обмежують права голосувати і балотуватися на виборах певними умовами, що в принципі не виключається статтею 3. Вони мають широкі межі розсуду у цій сфері, але за Судом залишається останнє слово у визначенні того, чи були дотримані вимоги Протоколу №1...» (*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, § 52, Series A no. 113)

Відповідно до цього поняття «обмежень, що припускаються», Договірні держави можуть посылатися на будь-яку мету для виправдання обмеження за умови, що ця мета сумісна із принципом верховенства права і загальними цілями Конвенції в конкретних обставинах справи. При оцінці обмежень виборчих прав Суд дивиться на те, «чи мало місце свавілля або відсутність пропорційності, і чи це обмеження заважало вільному вираженню думки народу».

Суд також поважає культурні та історичні відмінності, які вплинули на створення і розвиток власного демократичного бачення кожної Договірної держави. Проте, як уже згадувалося вище, Суд перевіряє аби будь-які умови, пов'язані з виборами, не заважали вільному вираженню народу у виборі законодавчої влади. Суд погодився з деякими з таких вимог, як мінімальний вік або вимога щодо постійного проживання. Введення мінімального віку, наприклад, було визнано необхідним для забезпечення зрілості тих, хто бере участь у виборчому процесі. В інших випадках, описаних нижче, певні обмеження або порядок їх застосування порушували положення статті 3 Протоколу №1.

Допустимість обмеження прав

Обмеження прав обирати та бути обраним допускається в разі, коли таке обмеження є виправданим. Держава має продемонструвати необхідність та пропорційність такого обмеження. Обмеження не повинні застосовуватися в дискримінаційний спосіб. Обмеження мають бути сформульовані з достатньою чіткістю, аби зробити їх зрозумілими та передбачуваними. Якщо відповідне національне законодавство чи адміністративна практика неоднозначні і непередбачувані, це може призвести до порушення статті 3 Протоколу №1.

Приклади обмеження активного виборчого права

Засуджені

У справі Херст проти Сполученого Королівства (*Hirst v. the United Kingdom (no. 2) [GC], no. 74025/01, § 61, ECHR 2005 IX*) Суд постановив, що, незважаючи на існування практики Суду про прийнятність обмежень на право голосу у зв'язку з кримінальною відповідальністю, такі обмеження не повинні стано-



вити загальне і автоматичне позбавлення громадянських прав засуджених ув'язнених без належного урахування таких дотичних питань, як строк покарання за вироком чи природу і тяжкість вчиненого злочину.

Особи з обмеженими розумовими здібностями

Повна заборона голосувати для людей з обмеженими розумовими можливостями без належного урахування їх фактичних здібностей була визнана непропорційним обмеженням права голосу (*Alajos Kiss v. Hungary*, no. 38832/06, §§ 39-44, 20 May 2010).

За місцем проживання

Позбавлення права голосу британського громадянина через те, що він проживав за межами Сполученого Королівства понад п'ятнадцять років (*Shindler v. the United Kingdom*, no. 19840/09, 7 May 2013).

Зволікання із запровадженням системи голосування на парламентських виборах із-за кордону в Греції не порушило статтю 3 Протоколу №1. Суд вирішив, що хоча організація можливості для громадян, що проживають за кордоном, є бажаною, однак вона не є обов'язковою вимогою (*Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece [GC]*, no. 42202/07, ECHR 2012).

Заборона обмеження активного виборчого права за ознакою етнічного походження

Не може бути обмеження активного виборчого права виключно на підставі етнічного походження заявника. У справі Азіз проти Кіпру (*Aziz v. Cyprus*, no. 69949/01, ECHR 2004 V) заявник не зміг проголосувати на парламентських виборах 2001 року на тій підставі, що відповідно до Конституції Кіпру турки-кіпріоти були виключені зі списку виборців в Республіці Кіпр.

Приклади обмеження пасивного виборчого права

Що стосується пасивних виборчих прав, вимоги до кандидатів можуть бути більш жорсткими, ніж до виборців – вищий **віковий ценз** та **вимога постійного проживання** у країні, як приклад.

Вимога майнової підзвітності кандидата

Якщо від кандидата вимагається надати інформацію про його майновий стан, така вимога не повинна бути занадто формальною (справа про незадекларовану частку в невеличкій квартирі) (*Sarukhanyan v. Armenia*, no. 38978/03, 27 May 2008).

Ведення передвиборчої кампанії

Реєстрація заявника як незалежного кандидата на виборах була скасована за начебто неналежне поведення під час виборчої кампанії. Його звинувачували в підкупі виборців, образі інших кандидатів та втручанні в проведення ними мітингів. Зняття з виборів без належної перевірки цих звинувачень та недостатній процесуальний захист від свавілля призвели до порушення (*Atakishi v. Azerbaijan*, no. 18469/06, 28 February 2012).

Вимога постійного проживання

Вимога постійного проживання має бути сформульована в національному законодавстві з достатньою чіткістю, якщо ж відповідне національне законодавство чи адміністративна практика неоднозначні і



ЗАХИСТ ВИБОРЧИХ ПРАВ В ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ (Д. М. ТРЕТЬЯКОВ)



непередбачувані, це може призвести до порушення статті 3 Протоколу №1, як у справі Мельниченко проти України (*Melnychenko v. Ukraine*, no. 17707/02, ECHR 2004-X).

Вимога лояльності

Особливі історичні обставини можуть виправдовувати обмеження для представників певних політичних течій в країні, як комуністів в Латвії (*Ždanoka v. Latvia [GC]*, no. 58278/00, ECHR 2006 IV), однак обмеження з огляду на можливу відсутність лояльності до держави має враховувати особисту ситуацію заявника, який формально вважався таким, що проходив службу в КДБ, оскільки служив у прикордонних військах, але фактично не був співробітником КДБ (*Ādamsons v. Latvia*, no. 3669/03, 24 June 2008).

Знання державної мови

Знання державної мови може бути належною вимогою до кандидата, але перевірка дотримання цієї вимоги має бути справедливою та зрозумілою. Заявниця, яка згідно з законом надала довідку про знання мови, була змушена проходити додатковий іспит із знання державної мови, що не було передбачено законодавством (*Podkolzina v. Latvia*, no. 46726/99, § 35, ECHR 2002-II).

Наявність подвійного громадянства

Спосіб та час введення такого обмеження, незважаючи на історичний контекст, вказував на спрямованість такого обмеження саме на представника опозиції (*Tănase v. Moldova [GC]*, no. 7/08, ECHR 2010).

Грошова застава для кандидата

Сума застави може стати на заваді в реєстрації кандидата, але таке обмеження також може бути виправданим. У справі Суховецький проти України (*Sukhovetsky v. Ukraine*, no. 13716/02, ECHR 2006 VI) Європейський суд, проаналізувавши наявність виборчої застави в інших країнах, позицію Венеційської комісії з цього приводу, дійшов висновку, що запровадження такої застави має законну мету «гарантії 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». Суд вирішив, що збір, сплата якого вимагалась від заявника, не міг вважатися непомірним або таким, що складав непереборний адміністративний або фінансовий бар'єр. Суд зазначив зокрема, що особистий фінансовий стан заявника у цьому випадку не є вирішальним, оскільки навіть заможні заявники не можуть проводити виборчу кампанію за власний кошт в сьогоdnішніх умовах і звертаються до зовнішніх джерел фінансування. Тобто якщо людина вважає, що матиме певну підтримку електорату, вона може розраховувати й на фінансову підтримку з його боку.

Скасування результатів голосування на виборчих дільницях

У справі Ковач проти України (*Kovach v. Ukraine*, no. 39424/02, ECHR 2008) Суд дійшов висновку, що рішення про скасування результатів голосування на чотирьох виборчих дільницях, які вплинули на остаточні результати виборів в окрузі, було свавільним і непропорційним до будь-якої легітимної мети у порушення статті 3 Протоколу №1.

Існування високого виборчого порогу

Навіть дуже високий виборчий поріг може бути виправданий (*Yumak and Sadak v. Turkey [GC]*, no. 10226/03, ECHR 2008).



Зняття партії з реєстрації на виборах

Зняття партії з реєстрації на виборах є втручанням і може порушити її права (*Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia*, nos. 55066/00 and 55638/00, 11 January 2007).

Інші вимоги до виборчого процесу

У справах щодо виборів Суд також розглядав такі вимоги до належного виборчого процесу:

- точні списки виборців (*Georgian Labour Party v. Georgia*, no. 9103/04, ECHR 2008);
- стабільне виборче законодавство (там же);
- незалежний орган, відповідальний за організацію виборів (там же);
- ефективна система оскарження під час виборчого процесу (*Namat Aliyev v. Azerbaijan*, no. 18705/06, 8 April 2010; *Davydov and Others v. Russia*, no. 75947/11, 30 May 2017).

ВИБОРЧІ ПРАВА – ПОЛІТИЧНІ ПРАВА

Стаття 6 Конвенції

Pierre-Bloch v. France, 21 October 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997 VI;

Стаття 13

Grosaru v. Romania, no. 78039/01, ECHR 2010

Процесуальне зобов'язання за статтею 3 Протоколу №1

Namat Aliyev v. Azerbaijan, no. 18705/06, 8 April 2010

Davydov and Others v. Russia, no. 75947/11, 30 May 2017

Звернення до рішень національних судів

Babenko v. Ukraine ((dec.), no. 43476/98, 4 May 1999

Melnychenko v. Ukraine, no. 17707/02, ECHR 2004 X

Стаття 6 Конвенції, яка гарантує право на справедливий судовий розгляд, не застосовується до виборчих спорів, оскільки такі спори стосуються політичних, а не цивільних прав (*Pierre-Bloch v. France*, 21 October 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997 VI).

Однак слід пам'ятати, що:

1) існують вимоги щодо наявності ефективних засобів захисту за статтею 13 (*Grosaru v. Romania*, no. 78039/01, ECHR 2010) та щодо ефективного розгляду скарг під час виборчого процесу як процесуальне зобов'язання за самою статтею 3 Протоколу №1 (*Namat Aliyev v. Azerbaijan*, no. 18705/06, 8 April 2010; *Davydov and Others v. Russia*, no. 75947/11, 30 May 2017);

2) Європейський суд звертається до рішень національних судових органів для оцінки обставин справи та законодавства, що регулює виборчий спір (*Babenko v. Ukraine* (dec.), no. 43476/98, 4 May 1999; *Melnychenko v. Ukraine*, no. 17707/02, ECHR 2004 X)

Дискримінаційні обмеження інших видів виборів

Стаття 1 Протоколу №12

«1. Здійснення будь-якого передбаченого законом права забезпечується без дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження або за іншою ознакою.

2. Ніхто не може бути дискримінований будь-яким органом державної влади за будь-якою ознакою, наприклад за тими, які зазначено в пункті 1.»

Справи про проведення виборів до Президії Боснії і Герцеговини за етнічними квотами (Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina [GC], nos. 27996/06 and 34836/06, ECHR 2009; Zornić v. Bosnia and Herzegovina, no. 3681/06, 15 July 2014; Šlaku v. Bosnia and Herzegovina [Committee], no.56666/12, 26 May 2016; Pilav v. Bosnia and Herzegovina, no. 41939/07, 9 June 2016).

Стаття 1 Протоколу №12 чи стаття 3 Протоколу №1 в поєднанні зі статтею 14 Конвенції

Оскільки проведення виборів регулюється законодавчо, і право обирати, і право бути обраним на будь-яких виборах має здійснюватися без дискримінації, скарги на дискримінаційні обмеження виборчих прав можуть розглядатися й по статті 1 Протоколу №12. При чому Суд в своїй практиці чітко визначив, що по скаргам про дискримінацію у виборчому процесі стаття 3 Протоколу №1 в поєднанні зі статтею 14 Конвенції є *lex specialis* (спеціальна норма). Тобто коли мова йде про парламентські та інші вибори, які, як ми згадували вище, підпадають під дію статті 3 Протоколу №1, це положення застосовується в поєднанні зі статтею 14. У тих випадках, коли вибори не підпадають під дію зазначених статей, Суд розглядає такі скарги про дискримінацію у виборчому процесі за статтею 1 Протоколу №12. Першою зі справ за статтею 1 Протоколу №12 стала справа Сейдич та Фінци проти Боснії та Герцеговини (*Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina [GC], nos. 27996/06 and 34836/06, ECHR 2009*), де двоє політиків ромського та єврейського походження скаржилися на дискримінацію за етнічним походженням. Згідно з Конституцією Боснії і Герцеговини 1995 року – яка була додатком до Дейтонської мирної угоди того ж року – право балотуватися на виборах до Президії (що складалася з трьох членів) та до Палати народів (верхньої палати Загальнодержавного парламенту) Боснії і Герцеговини мали лише особи, які належали до одного з так званих «державоутворюючих народів» (босняків, хорватів або сербів). Заявники скаржилися, що, незважаючи на наявність у них досвіду, який дозволяв їм обіймати найвищі виборні посади в країні, положення Конституції не дозволяли їм висувати свої кандидатури на такі посади з огляду на їхнє етнічне походження.

Європейський суд зазначив, що оскільки Палата народів складається з депутатів, призначених законодавчими органами двох утворень Боснії і Герцеговини та має широкі повноваження з контролю за прийняттям законодавства, вибори до цієї палати підпадають під дію статті 3 Протоколу №1. Відповідно він розглянув цю скаргу за згаданою статтею у поєднанні зі статтею 14.



Що ж стосується виборів до Президії Боснії і Герцеговини, Суд зазначив, що на відміну від статті 14 Конвенції, яка забороняє дискримінацію при користуванні «правами та свободами, визнаними в цій Конвенції», стаття 1 Протоколу №12 поширює гарантії захисту на «будь-яке передбачене законом право», встановлюючи таким чином загальну заборону дискримінації. Отже, незважаючи на те, що вибори до Президії не підпадали під дію статті 3 Протоколу №1, ця скарга стосувалася «передбаченого законом права» і тому стаття 1 Протоколу №12 застосовувалася до цих виборів.

В обох випадках, при чому застосувавши нароблену за статтею 14 практику до скарг за статтею 1 Протоколу №12, Суд вказав, що в сучасному демократичному суспільстві дискримінація, яка здійснюється виключно за расовою ознакою, не може виправдовуватися будь-якими об'єктивними підставами. Заявники, повідомивши про своє етнічне походження (а саме, що перший є ромом, а другий – євреєм) і не побажавши заявляти про свою належність до «державоутворюючого народу», внаслідок цього позбавилися права балотуватися до Палати народів та до Президії. Хоча відповідні дискримінаційні положення первісно переслідували мету, яка в цілому відповідала загальним цілям Конвенції, а саме цілям відновлення миру. Однак з урахуванням тих позитивних змін, що відбувалися в країні протягом більш ніж десяти років, після ухвалення розглядуваних положень, Суд не встановив об'єктивних і розумних підстав для збереження чинності положень, що позбавляли заявників права балотуватися на виборах до Палати народів та Президії. Згодом Суд розглянув ще декілька схожих справ проти Боснії та Герцеговини. В цілому з 6 справ, де скарги по статті 1 Протоколу №12 розглядалися Судом по суті, чотири стосувалися виборів у Боснії та Герцеговині і в усіх чотирьох справах Суд встановив порушення статті 1 Протоколу №12. У справах Зорніч та Шлаку (*Zornić v. Bosnia and Herzegovina*, no. 3681/06, 15 July 2014; *Šlaku v. Bosnia and Herzegovina [Committee]*, no.56666/12, 26 May 2016) щодо виборів до тих самих органів, заявники відмовлялися себе ототожнювати з будь-якою етнічною групою і тому не змогли балотуватися на виборах до Палати народів та Президії Боснії та Герцеговини. В четвертій справі – Пілав проти Боснії та Герцеговини (*Pilav v. Bosnia and Herzegovina*, no. 41939/07, 9 June 2016) – заявник не зміг балотуватися до Президії, хоча він належав до «державоутворюючого народу» з огляду на своє місце проживання. Він проживав в Республіці Сербській, але був етнічним босняком, а за законом від Республіки Сербської мав обиратися етнічний серб.

Стаття 8 Конвенції

Mółka v. Poland (dec.), no. 56550/00, ECHR 2006 IV

Суд не виключив можливість того, що відсутність умов для заявника з обмеженими можливостями потрапити на виборчу дільницю, яка не була облаштована для доступу осіб на візках, та проголосувати на місцевих виборах, підпадає під дію статті 8 Конвенції.

Стаття 10 Конвенції

Etxeberria and Others v. Spain, nos. 35579/03, 35613/03, 35626/03 and 35634/03,
30 June 2009

У справі *Etxeberria and Others v. Spain* заявники скаржилися про скасування їхньої реєстрації кандидатами на місцевих виборах в Іспанії, і Суд вирішив, що, незважаючи на те, що стаття 3 Протоколу №1 не стосується місцевих виборів, згадане питання за статтею 10 Конвенції може бути розглянуто у світлі права заявників на вираження своїх поглядів. Однак, порушення згаданої статті не було встановлено.



Стаття 10 Конвенції

Питання свободи вираження поглядів в контексті виборів виникало й в низці справ проти України:

Vitrenko and Others v. Ukraine (dec.), no. 23510/02, 16 December 2008 ;

Salov v. Ukraine, no. 65518/01, ECHR 2005 VIII (extracts);

Ukrainian Media Group v. Ukraine, no. 72713/01, 29 March 2005;

Shapovalov v. Ukraine, no. 45835/05, 31 July 2012;

Gazeta Ukraina-Tsentr v. Ukraine, no. 16695/04, 15 July 2010.

У справі Вітренко та інші проти України (*Vitrenko and Others v. Ukraine (dec.), no. 23510/02, 16 December 2008*) основною скаргою заявниці було те, що під час прямого ефіру передвиборних дебатів, на які її опонент, пані Тимошенко, не з'явилася, заявниця назвала її «воровкою». Попередження і надання ефіру на спростування для пані Тимошенко Суд визнав пропорційним втручанням у право пані Вітренко за статтею 10 Конвенції.

У справі Салов проти України (*Salov v. Ukraine, no. 65518/01, ECHR 2005 VIII (extracts)*) заявник був засуджений до п'яти років позбавлення волі за поширення фальшивих примірників газети, де стверджувалося, що кандидат у Президенти, він же діючий Президент, помер і замість нього балотується двійник. З огляду на суворість покарання Суд вирішив, що втручання у право заявника на вираження поглядів було непропорційним в порушення статті 10.

У справі Українська прес-група проти України (*Ukrainian Media Group v. Ukraine, no. 72713/01, 29 March 2005*) публікація в газеті «День» статті Тетяни Коробової про кандидатів у Президенти Симоненко та Вітренко під час президентських виборів 1999 року. Національні суди не розмежували факти та оціночні судження і покарали газету та журналіста в порушення статті 10.

У справі Шаповалов проти України (*Shapovalov v. Ukraine, no. 45835/05, 31 July 2012*) заявнику було відмовлено в наданні інформації про результати голосування на певній ділянці. Суд в цій частині порушення не встановив.

У справі Газета Україна-Центр проти України (*Gazeta Ukraina-Tsentr v. Ukraine, no. 16695/04, 15 July 2010*) газету було покарано за передрук інформації з прес-конференції в контексті виборів мера. Суд встановив порушення.

Стаття 11

Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC], nos. 41340/98 and 3 others, ECHR 2003 II

У справі *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*, розпуск політичної партії був розглянутий за статтею 11, яка гарантує свободу об'єднань, а скарга партії за статтею 3 Протоколу №1 не вимагала окремого розгляду.

