

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-2.3>

В. А. Вдовічен, доктор юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

І. І. Бабін, кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічного права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ У ВИБОРЧИХ СПОРАХ: МЕЖІ ЗАСТОСУВАННЯ

У статті проведено дослідження особливостей поширення адміністративної юрисдикції на виборчі спори. Така увага зумовлена необхідністю ґрунтовного правового регулювання процедур щодо оскарження ведення виборчої кампанії, визначення статусу суб'єктів виборчого процесу, їхніх прав і обов'язків, оскарження результатів виборів тощо. Крім того, кожний етап виборчого процесу опосередкований рішеннями, діями його учасників, які потенційно можуть стати предметом виборчого спору і суттєво вплинути на результат виборів.

Встановлено та обґрунтовано, що існуючий високий рівень «конфліктності» виборчого процесу створює умови для підвищеної уваги законодавчого органу до питання визначення юрисдикційності виборчих спорів, зокрема до встановлення меж належності виборчих спорів до адміністративної юрисдикції. У такому ракурсі можна стверджувати, що адміністративний суд здійснює своєрідний судовий контроль за дотриманням виборчих прав громадян України шляхом розв'язування виборчих спорів, тому від розуміння правової природи, структури, сутності зазначених спорів залежить ефективність їх розгляду та вирішення. І тому для практики адміністративного судочинства принципово важливо застосовувати однозначні критерії для оцінки публічності виборчого спору і його належності до юрисдикції адміністративних судів.

Проведене дослідження дало змогу встановити, що у визначенні правової природи виборчого спору з метою встановлення його приналежності до адміністративної юрисдикції варто враховувати те, що: виборчий спір є «правовим спором»; виборчі спори нерозривно пов'язані з категорією «публічно-правовий спір»; виборчий спір вирішується в порядку адміністративного судочинства (однак є можливість вирішення і в позасудовому порядку); семантичний зміст виборчого спору нормативно закріплюється в Кодексі адміністративного судочинства України і визначається як спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи виборчим референдумом. Крім того, встановлення факту віднесення виборчого спору до адміністративної юрисдикції не є повністю достатнім якісним критерієм. Потрібно також чітко визначити конкретний суд у системі адміністративних судів, до компетенції якого належить вирішення цього публічно-правового спору: місцевим загальним судам як адміністративним судам, окружним адміністративним судам, апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі.

Ключові слова: правовий спір, публічний спір, виборчий спір, адміністративна юрисдикція, адміністративний суд, адміністративне судочинство.

V. A. Vdovichen, I. I. Babin. Administrative jurisdiction in election disputes: limits of application

The article analyses the peculiarities of the extension of administrative jurisdiction to electoral disputes. Such attention is due to the need for thorough legal regulation of procedures for appealing the election campaign, determining the status of the subjects of the election process, their rights and responsibilities, appealing the election results, and so on. In addition, each stage of the election process is mediated by decisions, actions of its participants, which could potentially be the subject of an election dispute and significantly affect the election result.

It is established and substantiated that the existing high level of «conflict» of the election process creates conditions for increased attention of the legislature to the issue of determining the jurisdiction of electoral disputes, and especially to establish the boundaries of electoral disputes to administrative jurisdiction. From this point of view, it can be argued that the administrative court exercises specific judicial control over the observance of the voting rights of citizens of Ukraine by resolving election disputes. Therefore, the understanding of the legal nature, structure, essence of these disputes depends on the effectiveness of their consideration and resolution. For the practice of administrative proceedings, it is fundamentally important to apply unambiguous criteria for assessing the publicity of an election dispute and its belonging to the jurisdiction of administrative courts.

To establish whether an election dispute belongs to an administrative jurisdiction, it should be borne in mind that: the election dispute is a «legal dispute»; election disputes are inextricably linked to the category of «public law dispute»; the election dispute is resolved by administrative procedure (however, it is possible to resolve it extrajudicially); the semantic content of the election dispute is normatively defined in the Code of Administrative Procedure of Ukraine as disputes concerning legal relations related to the election process or election referendum. In addition, establishing the fact that an electoral dispute is referred to administrative jurisdiction is not a sufficiently qualitative criterion. It is also necessary to clearly define the specific court in the system of administrative courts, which has jurisdiction to resolve this public law dispute: local general courts as administrative courts, district administrative courts, appellate administrative court in the appellate district.

© В. А. Вдовічен, І. І. Бабін, 2021

Key words: *legal dispute, public dispute, election dispute, administrative jurisdiction, administrative court, administrative proceedings.*

Постановка проблеми. Виборчі права та виборчий процес є одним із визначальних складників механізму демократичного формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Проте цей механізм може бути дієвим і справедливим лише за умови свідомого і вільного вибору громадянина. Адекватне відображення волевиявлення громадян щодо формування системи влади, створення умов для вільного і свідомого вибору вимагають не лише законодавчого закріплення принципів вільних і чесних виборів, а й ґрунтовного правового регулювання процедур щодо оскарження ведення виборчої кампанії, визначення статусу суб'єктів виборчого процесу, їхніх прав і обов'язків, оскарження результатів виборів тощо. Переймаючи досвід європейських країн, сьогодні Україна продовжує напрацьовувати свою власну практику формування політичної стратегії, і, як наслідок, прийняття Виборчого кодексу України стало вагомим важелем утвердження демократично-правових цінностей нашого суспільства.

Процес підготовки та проведення виборів усіх рівнів, враховуючи їхнє суспільно-політичне значення для держави, виступає підґрунтям для виникнення великої кількості конфліктів між їхніми учасниками. Кожний етап виборчого процесу опосередкований рішеннями, діями його учасників, які потенційно можуть стати предметом виборчого спору і суттєво вплинути на результат виборів. Досить високий рівень «конфліктності» виборчого процесу створює умови для підвищеної уваги законодавчого органу до питання визначення юрисдикційності виборчих спорів, зокрема до встановлення меж належності виборчих спорів до адміністративної юрисдикції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема виборчих спорів не раз ставала об'єктом спеціального наукового дослідження, однак у більшості випадків такі наукові праці проводилися в ракурсі виборчого права, в ракурсі забезпечення виборчих прав громадян. Однак комплексного дослідження, яке б демонструвало семантичну природу виборчого спору і його адміністративну юрисдикційність, немає. Так, публічно-правовий спір неодноразово ставав предметом наукового аналізу науковців, насамперед представників адміністративно-правової науки: В. Авер'янова, О. Бринцева, М. Жернакова, І. Завальнюк, Е. Катаєва, С. Ківалова, І. Коліушка, В. Кривцова, О. Кузьменко, Р. Куйбіди, Ю. Педька, А. Осадчого, В. Перепелюка, Н. Писаренко, О. Рябченко, В. Сьоміної, К. Тимошенко, Г. Ткач, Н. Хлібороб, А. Черникова та ін. Крім того, в законодавстві немає визначення виборчого спору, що створює проблемні моменти у визначенні його судової юрисдикційності. Це призводить до неправильного тлумачення позовних заяв судами. Поняття «виборчий спір» досліджувалося такими вченими, як: М. Жушман, А. Зеленцов, В. Іщенко, С. Кальченко, Є. Лупарев, І. Самсін, М. Смокович, В. Стукаленко, Ю. Ключковський, С. Ківалов, М. Мельник, М. Ставнійчук, Ю. Попова та ін. Аналізуючи запропоновані науковцями визначення, можна сказати, що розуміння «виборчих спорів» є досить різноманітним і носить дискусійний характер.

Метою статті є проведення комплексного аналізу розуміння виборчого спору як предмету адміністративної юрисдикції та встановлення меж її застосування.

Виклад основного матеріалу. Визначальною ознакою для справи з метою визначення її належності до адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин. На противагу такому стану речей приватноправові відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового, особистого інтересу учасника. Спір має приватноправовий характер, якщо він зумовлений порушенням або загрозою порушення приватного права чи інтересу конкретного суб'єкта, що підлягає захисту в спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть якщо позивач намагається захистити своє порушене суб'єктивне право шляхом оскарження управлінських дій суб'єктів владних повноважень.

Одним із завдань адміністративного судочинства є захист виборчих прав громадян, зокрема захист невід'ємного виборчого права вільного вибору представників влади. Так, адміністративний суд здійснює свого роду судовий контроль за дотриманням виборчих прав громадян України шляхом розв'язування виборчих спорів, і від розуміння правової природи, структури, сутності зазначених спорів залежить ефективність їх розгляду та вирішення. Високий рівень конфліктності під час виборчого процесу зумовлює пильну увагу до зазначеного правового явища суспільства, законодавця, міжнародної спільноти. Тому й основне завдання держави як інструмента публічного управління – це створення механізму врегулювання виборчих спорів, який дасть можливість проводити демократичні вибори, і найбільш ефективним способом урегулювання виборчих спорів є судовий розгляд [1, с. 192]. І тому для практики адміністративного судочинства принципово важливо застосовувати однозначні критерії оцінки публічності юридичного спору, його належності до юрисдикції адміністративних судів. Такі критерії – постійне і незмінне універсальне мірило (інструмент визначення) належності спору до юрисдикції адміністративного суду. Про належність (неналежність) конкретного виборчого публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду, її відмежування від інших видів судової юрисдикції (частіше конституційної юрисдикції) можна стверджувати за наявністю цілої сукупності зовнішніх ознак публічно-правових відносин, з яких цей спір виник.

Якщо розглядати «*виборчий спір*» лише з позиції «*правового спору*», то це є правовідносинами, суб'єкти яких мають певні суперечності (як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру) в правовій площині. Суб'єкти у взаємодії один з одним переслідують свої цілі, які можуть суперечити або взаємовиключати одна одну. Або ж, наприклад, що це такий тип правовідносин, який характеризується наявністю суперечностей сторін, які були викликані конфліктом інтересів у ракурсі законності та обґрунтованості дій суб'єктів правовідносин [2]. Беззаперечно, що серед правових спорів особливе місце посідають спори фізичних і юридичних осіб з органами державної влади та органами місцевого самоврядування під час здійснення ними владних повноважень. Оскільки особа, вступаючи в правовідносини з органами влади, перебуває в підпорядкуванні до цих органів, то вони і можуть визначати права та обов'язки такої особи [3, с. 125]. Спори такого виду в Кодексі адміністративного судочинства (далі – КАС) України названо публічно-правовими. Однак ні КАС України, ні інші законодавчі акти не подають тлумачення терміна «публічно-правовий спір». Це зумовлює непорозуміння й суперечності як у теорії, так і на практиці. І все через те, що в багатьох випадках досить складно розмежувати публічно-правові та приватноправові спори, відповідно, правильно визначити компетентний суд, який розглядатиме конкретну справу. Визначення ознак публічно-правового спору дозволяє провести розмежування публічно-правових та приватноправових спорів. Такі визначення не носять онтологічного змісту, їх можна застосувати до багатьох видів спорів, а не лише до виборчих спорів. Тому для визначення належності виборчого спору до адміністративної юрисдикції досить складно застосувати такий підхід – він методологічно хибний, оскільки не визначає правову природу такого спору з метою встановлення належності до конкретної судової юрисдикції.

Якщо ж розглядати *виборчий спір як предмет адміністративного судочинства*, то варто відзначити, що це передусім правовий конфлікт, вирішення якого здійснюється в адміністративному суді на основі положень Кодексу адміністративного судочинства України за зверненням спеціальних суб'єктів, і цей спір виник під час виборчого процесу чи референдуму і пов'язаний з порушенням виборчого законодавства суб'єктами, що відповідно до законодавства можуть нести відповідальність за це порушення.

Неможливо оминати розуміння дефініції «*виборчі спори*» в контексті взаємозв'язку з категорією «*публічно-правовий спір*». Про належність (неналежність) конкретного публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду, її відмежування від інших видів судової юрисдикції можна судити за сукупної наявності зовнішніх ознак публічно-правових відносин, з яких цей спір виник. Саме такі ознаки і є критеріями адміністративної юрисдикції.

Відсутність принаймні одного з критеріїв унеможливує висновок про належність конкретного публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду. Критеріями адміністративної юрисдикції є: 1) публічно-правові (адміністративно-правові) відносини; 2) рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень або виконання носіями публічних повноважень обов'язків, передбачених законодавством; 3) присутність у спірних правовідносинах суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень або носія публічних повноважень; 4) здійснення суб'єктом адміністративного повноваження, спір про право чи обов'язок у сфері публічного адміністрування; 5) законодавство, яке закріплює повноваження суб'єктів у сфері публічного адміністрування (адміністративне законодавство чи адміністративна норма, якими врегульовано спірні правовідносини).

Ці критерії адміністративної юрисдикції – первісні відомості про спір, категорії матеріального (адміністративного) права, які належить оцінити учасникам адміністративної справи, їхнім представникам, адміністративному суду. Тому, готуючись до адміністративного процесу, ці суб'єкти мають бути ґрунтовно обізнані із принциповими положеннями адміністративного права і законодавства.

Пункт 2 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України визначає ознаки публічно-правового спору [4]. Тому, враховуючи ці ознаки, можливо окреслити ознаки виборчого спору як різновиду публічно-правового спору. До таких ознак можливо віднести: наявність публічного інтересу; одна сторона зі сторін спору здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виникає у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи; хоча б одна зі сторін є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму; розглядається та вирішується дана категорія справ у спеціальному порядку. Тобто за всіма ознаками виборчий спір належить до групи публічно-правових спорів, але із притаманними лише йому ознаками.

Якщо ж розглядати *семантичний зміст виборчого спору*, то тут беззаперечним є звернення насамперед до КАС України. Відповідно до пункту 6 статті 19 КАС об'єктом позову до адміністративного суду є «спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи виборчим референдумом» [4]. Але також слід ураховувати, що положеннями цієї норми визначено основні темпоральні складники виборчого спору, за якими спір має виникнути під час виборчого процесу, та правовідносини, в яких виник цей спір, мають бути пов'язані з виборчим процесом. Однак варто уточнити, що ми говоримо про виборчі спори, що підпадають під юрисдикцію адміністративного суду. Тому в такому ракурсі виборчі спори – це правовідносини, які виникають між суб'єктами і характеризуються суперечностями та порушеннями права громадян під час виборчого процесу чи виборчого референдуму і розв'язуються в судовому порядку.

Отже, основним органом, який розглядає та вирішує виборчі спори, є Адміністративний суд. Відповідно до п. 6 ч. 2 статті 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом. Саме адміністративний суд є органом, який мусить мати чіткий механізм вирішення виборчих спорів. Особливості розгляду адміністративними судами справ, пов'язаних з виборчим процесом, деталізовано в статтях 273–279 КАС України.

Однак з метою якісного вирішення виборчого спору недостатньо лише встановити факт віднесення його до юрисдикції адміністративних судів, потрібно також чітко визначити конкретний суд у системі адміністративних судів, до компетенції якого належить вирішення цього публічно-правового спору. Інакше кажучи, потрібно визначити підсудність виборчого спору [5, с. 63]. І як коректно зазначає в цьому ракурсі І. Самсін, «першим питанням процесуального характеру, що постає перед особою, яка прийняла рішення звертатись до адміністративного суду для захисту своїх виборчих прав та інтересів, є питання визначення підсудності відповідного виборчого спору» [6, с. 9].

Із приводу розподілення адміністративної юрисдикції *місцевим загальним судам як адміністративним судам* підсудні адміністративні справи, зокрема пов'язані з виборчим процесом щодо (п. 2 ч. 1 статті 20 КАС України): оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, членів цих комісій за місцезнаходженням відповідної комісії (ч. 5 статті 273 КАС України); уточнення списку виборців (ч. 2 статті 274 КАС України); оскарження дій чи бездіяльності ЗМІ, 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, за їх місцезнаходженням (ч. 3 статті 275 КАС України); оскарження дій чи бездіяльності кандидата в депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їхніх довірених осіб за місцезнаходженням територіальної виборчої комісії, яка зареєструвала кандидата (ч. 4 статті 276 КАС України) [4].

Окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, пов'язані з виборчим процесом щодо: оскарження рішень, дій чи бездіяльності територіальних (окружних) виборчих комісій щодо підготовки та проведення місцевих виборів за місцезнаходженням відповідної комісії (ч. 4 статті 273 КАС України); оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб, за їх місцезнаходженням (ч. 3 статті 275 КАС); позовні заяви з інших питань, визначених статтею 276 КАС України, а саме у справах щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії /блоку, місцевої організації партії, їхніх посадових осіб, за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена (ч. 5 статті 276 КАС України).

Апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ, як суду I інстанції (ч. 2 статті 22 КАС України) підсудні справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, крім установлення результатів виборів, члена цієї комісії, прийняті в межах виборчого процесу (ч. 3 статті 273 КАС України). Верховному Суду як суду I інстанції підсудні справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів (ч. 4 статті 22, ч. 3 статті 273 КАС України).

Однак, визначаючи належність конкретного виборчого спору до відповідного адміністративного суду, варто врахувати й такі моменти: по-перше, якщо справа щодо пов'язаних вимог територіально підсудна різним місцевим адміністративним судам, то її розглядає один із цих судів за вибором позивача (ч. 2 статті 21 КАС України); якщо справа щодо однієї з вимог підсудна окружному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевому загальному суду як адміністративному суду, таку справу розглядає окружний адміністративний суд (ч. 3 статті 21 КАС України); якщо справа щодо однієї з вимог підсудна апеляційному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевому адміністративному суду, таку справу розглядає апеляційний адміністративний суд (ч. 4 статті 21 КАС України).

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, у визначенні правової природи виборчого спору з метою встановлення його приналежності до адміністративної юрисдикції основними акцентами, що потребують урахування, є: виборчий спір передусім є «правовим спором»; виборчі спори нерозривно пов'язані з категорією «публічно-правовий спір»; виборчий спір вирішується в порядку адміністративного судочинства (однак є можливість вирішення і в позасудовому порядку); семантичний зміст виборчого спору нормативно закріплюється в Кодексі адміністративного судочинства України і визначається як спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи виборчим референдумом. Крім того, важливо враховувати і темпоральний аспект у виборчих спорах з метою їх вирішення в адміністративному суді – спори, що виникли поза межами виборчого процесу або не стосуються його, не належать до виборчих спорів згідно з КАС України, а тому розглядаються в загальному порядку.

Комплексне дослідження норм КАС України, за якими визначаються межі поширення адміністративної юрисдикції на сферу виборчих спорів, демонструє досить високий ступінь заплутаності, незрозумілості та нерозбірливості під час вирішення даного питання. Така ситуація вимагає більш детального нормативного визначення категорії «виборчий спір», а також визначення підсудності таких адміністративних справ, результатом чого має стати вдосконалення матеріального та процесуального законодавства. Це дозволить

уникнути і спорів щодо підсудності, посилять ефективність захисту виборчих прав громадян, сприятиме стабільності і виборчої, і судової системи та збільшенню довіри до обох.

Список використаних джерел:

1. Сьох К. Механізми вирішення виборчих спорів в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 192–197. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.6.35>
2. Ківалов С.В. Виборчий спір як різновид публічно-правового спору. *Наук. праці Нац. Ун-ту «Одеська юридична академія»*. 2011. Т. 10. С. 7–19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2011_10_3
3. Сковчиляс-Павлів О.В. Публічно-правовий спір як предмет розгляду в адміністративних судах. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 9–2 (1). С. 123–126. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_9-2\(1\)_35](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_9-2(1)_35)
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон від 06.07.2005 р. № 747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>. (дата звернення: 4.04.2021).
5. Кукоба О.О. Адміністративна юрисдикція і підсудність справ, що виникають з виборчих правовідносин. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 2. С. 63–64. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2014/19.pdf
6. Самсін І. Судовий розгляд справ про вибори. *Вибори та демократія*. 2007. № 1. С. 8–21.