

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ОСКАРЖЕННЯ ПОРУШЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ

Кальченко С.В.

Здобувач Кафедри господарського та адміністративного права

Національного технічного університету України

«Київський політехнічний інститут»

Стаття присвячена дослідженню джерел європейських стандартів оскарження рішень, дій або бездіяльності, які порушують виборче законодавство, і розгляду справ про виборчі спори, а також систематизації зазначених стандартів. На підставі відповідних джерел, а саме: нормативно-правових актів, які мають обов'язкову юридичну силу; правових актів, документів рекомендаційного характеру, прийнятих міжнародними (європейськими) організаціями; рішень Європейського суду з прав людини, сформульовано перелік стандартів оскарження порушень виборчого законодавства та розгляду справ про виборчі спори.

Статья посвящена исследованию источников европейских стандартов обжалования решений, действий или бездействия, нарушающих законодательство о выборах, рассмотрения дел об избирательных спорах, а также систематизации указанных стандартов. На основании соответствующих источников, а именно: нормативно-правовых актов, имеющих обязательную юридическую силу; правовых актов, документов рекомендательного характера, принятых международными (европейскими) организациями; решений Европейского суда по правам человека, сформулирован перечень стандартов обжалования нарушений законодательства о выборах и рассмотрения дел об избирательных спорах.

The paper is dedicated to evaluation of sources of the European standards in sphere of challenging decisions, actions and inactions violated electoral legislation, examination of election related disputes, as well as systematization of the standards concerned. In reliance upon corresponding sources, namely: normative and legal acts of binding force; non-regulatory legal acts, and the case law of the European Court of Human Rights, a catalog of standards in sphere of challenging electoral violations and examination of election related disputes has been developed.

Ключові слова: європейські стандарти виборів, стандарти оскарження порушень виборчого законодавства, джерела стандартів оскарження.

Постановка проблеми. Питання міжнародних (у тому числі європейських) стандартів оскарження рішень, дій або бездіяльності, які порушують виборче законодавство, та розгляду справ про виборчі спори зазвичай розглядається фахівцями у більш широкому аспекті стандартів виборів (виборчих стандартів).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зокрема, цій темі присвячені публікації українських та іноземних авторів Ю.Б.Ключковського, Б.Я.Кофмана, С.Г.Серьогіної, М.І.Смоковича, З. Тота та інших. Так, автори збірки «Основоположні принципи розуміння, розгляду та вирішення виборчих спорів» («Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections») виділяють загалом сім «стандартів», згідно з якими національне законодавство має встановити:

- 1) право на задоволення позову чи скарги;
- 2) процедуру оскарження порушень і розгляду спорів;
- 3) статус неупередженого та компетентного органу, який розглядає справу про виборчий спір;
- 4) порядок оперативного виконання рішення у справі;
- 5) порядок доказування обставин справи, у тому числі особливості покладення на відповідні сторони тягара доказування;
- 6) наявність змістовного та ефективного засобу захисту;
- 7) ефективну підготовку суддів, членів виборчих комісій [1, 16].

Цей перелік стандартів є загальним та недостатньо структурованим. Однак в певній мірі дає рекомендації національному законодавцеві досягти позитивних результатів нормотворчої діяльності.

Досліджуючи стандарти у сфері оскарження порушень законодавства про вибори, автори звертаються до відповідних документів органів Ради Європи, серед яких, насамперед, виділяють Кодекс належної практики у виборчих справах (Code of Good Practice in Electoral Matters) (далі за текстом скрізь – Кодекс належної практики). Так, на думку З.Тота, цей Кодекс містить такі стандарти:

- 1) закріплення права виборців оскаржити результати виборів та рішення, дії або бездіяльність, які мали місце до дня голосування;

- 2) наділення звичайних, спеціалізованих або конституційних судів чи виборчих комісій компетенцією розглядати справи про виборчі спори;
- 3) оперативність розгляду скарг;
- 4) формальну нескладність процедури оскарження;
- 5) регламентацію законом процедур подання і розгляду скарг щодо порушень;
- 6) наділення судів першої інстанції повноваженням розглядати скарги щодо списків виборців;
- 7) доведення до відома громадськості (опублікування) рішень за наслідком розгляду скарг;
- 8) наділення органів розгляду скарг компетенцією скасовувати результати виборів;
- 9) проведення повторних виборів у тих регіонах, де результати виборів були скасовані [2, 10].

Запропонований 3.Тотом перелік стандартів є дещо розширеним, оскільки процедури «повторного голосування», «повторних виборів» не відносяться до елементів оскарження. Крім того, поза увагою 3.Тота залишився Кодекс належної практики [3].

Вважаємо, що дотепер питання стандартів оскарження порушень виборчого законодавства та розгляду справ про виборчі спори розглянуто недостатньо системно.

Формулювання мети статті. Метою цієї статті є дослідження порушень законодавства про вибори та систематизація стандартів оскарження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід вказати, що джерелами досліджуваних стандартів ми вважаємо:

- 1) нормативно-правові акти, які мають обов'язкову юридичну силу;
- 2) правові акти, документи рекомендаційного характеру, прийняті міжнародними (європейськими) організаціями;
- 3) рішення європейських юрисдикційних органів.

Такий правовий акт, як Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі за текстом скрізь – Конвенція) має обов'язковий характер, оскільки ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР. Зазначена Конвенція містить вимоги, яким має відповідати законодавство держав-членів Ради Європи і практика його застосування. Так, згідно зі статтею 13 Конвенції кожен, чиї права та свободи, визначені в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження [4]. Європейський суд з прав людини (далі за текстом скрізь – Європейський суд) у рішенні у справі «Доран проти Ірландії» (Case of Doran v. Ireland) вказав, що засоби, доступні заявникові на національному рівні, є ефективними для цілей статті 13 тоді, коли вони запобігають виникненню оскаржуваного порушення чи його продовженню, або коли забезпечують відповідний захист порушеного права та усунення наслідків порушення [5]. Вважаємо, що повноваження суду щодо вжиття заходів забезпечення позову є невід'ємною складовою ефективного засобу юридичного захисту для цілей запобігання продовженню порушення, адже в умовах швидкоплинності виборчого процесу, у разі невжиття судом певних заходів до закінчення вирішення справи по суті, за деяких обставин, повноцінний захист порушеного права та усунення усіх наслідків порушення надалі може бути взагалі неможливим.

У рішенні «Доран проти Ірландії» вказується, що юридичні засоби повинні бути «ефективними на практиці, а також у праві». При цьому термін «ефективний» одночасно означає вимогу до засобу бути «відповідним та доступним» [5]. Отже, ті вимоги, які слідує змісту статті 13 Конвенції, мають бути враховані при обранні відповідного способу захисту порушеного права та порядку усунення наслідків порушення, що здійснюється у разі задоволення позову (скарги).

У справі «Петков та інші проти Болгарії» (Case of Petkov and others v. Bulgaria) Європейський суд наголосив, що засіб є ефективним за статтею 13 Конвенції, якщо заінтересована особа може його ініціювати безпосередньо, тобто власними діями, незалежно від іншої особи [6]. У справі «Сілвер та інші проти Сполученого Королівства» (Case of Silver and others v. the United Kingdom) зазначено, що принципи, які випливають з практики Європейського суду, передбачають, що особа повинна мати у своєму розпорядженні засіб для забезпечення двох ключових завдань: розгляд скарги та поновлення порушеного права [7].

Європейські стандарти у цій сфері, які мають рекомендаційний характер, витікають з правових актів, документів органів Ради Європи, Організації з безпеки та співробітництва в Європі (далі за текстом скрізь – ОБСЄ). Одним із «базових» документів є Кодекс належної практики, ухвалений Венеціанською комісією. Хоча цей документ не містить поняття

«стандарт», він визначає «процедурні (процесуальні) гарантії» реалізації основних принципів «європейської виборчої спадщини» у різних сферах, у тому числі - у сфері оскарження [3].

Традиційно оскарження порушень законодавства про вибори та розгляд справ цієї категорії здійснюється у судовому та позасудовому порядку. У документі Венеціанської комісії «Європейський виборчий доробок» (Europe's Electoral Heritage) зазначено, що судове оскарження є найкращим вирішенням спору, хоча остаточне звернення до незалежної та безсторонньої виборчої комісії також може бути прийнятним [8, 25]. У Кодексі належної практики наголошено на тому, що відповідні процедури і, зокрема, повноваження компетентних органів повинні чітко встановлюватись законом у такий спосіб, аби уникнути конфлікту різних юрисдикцій. При цьому ані ініціатор оскарження, ані відповідний орган чи посадова особа не повинні мати можливості обирати той чи інший спосіб оскарження [3]. Отже, слід усунути можливість альтернативного вибору стороною судового чи позасудового порядку оскарження порушення.

Як вказується у Доповіді про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі (Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe), ухваленій Венеціанською комісією, розгляд скарг у виборчих комісіях повинен відбуватись в єдиному та ієрархічному порядку: від комісії нижчого рівня до комісії вищого рівня [8, 122].

Документи Венеціанської комісії визначають мінімальне коло осіб, яким має бути надано право оскаржити порушення законодавства про вибори. Так, у Доповіді з питань скасування результатів виборів (Report on the Cancellation of Election Results) вказується, що право обирати та бути обраним гарантуються можливістю звернення до компетентного суду [9]. У Доповіді про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі зазначено, що правом на оскарження порушень мають бути наділені виборці, кандидати та партії [8, 121].

Слід зазначити, що у відповідних документах представлені рекомендації щодо можливого предмету оскарження. Так, Кодекс належної практики вказує на необхідність функціонування адміністративної процедури забезпечення правильних відомостей списків виборців, що може бути об'єктом судового контролю, або власне судової процедури перевірки якості списків виборців. Причому така процедура підлягає певним обмеженням. Тож існуюча у деяких країнах практика внесення змін до списків у день виборів визнана неприйнятною [3].

Окремі рекомендації слугують орієнтиром національному законодавцеві у питаннях встановлення вимог щодо змісту позовних заяв та скарг. Так, у Кодексі належної практики вказується, що у відносинах оскарження відповідні «процедури мають бути простими та позбавленими зайвого формалізму, зокрема й стосовно прийнятності заяв (скарг)» [3]. Отже, потреба спрощення процедури визнання заяви чи скарги прийнятною обумовлює необхідність нормативного закріплення нескладних за змістом та невеликих за обсягом вимог стосовно оформлення заяви або скарги. Окрім цього, є прийнятною практика надання виборцям спеціальних форм звернень [8, 26].

Вагоме значення у справах стосовно виборів мають рекомендації щодо регулювання строків на оскарження порушень та розгляду таких справ. Так, у Доповіді з питань скасування результатів виборів вказується, що ефективність судових процедур передовсім обумовлюється двома факторами, у тому числі лімітом часу на розгляд та вирішення справи по суті [9]. У Кодексі належної практики зазначено, що процедура оскарження має бути максимально стислою у часі, хоча при цьому слід уникати того, щоб розгляд справ перешкодив належному ходу виборчого процесу, і щоб рішення за наслідками розгляду справ, які могли бути прийняті до дня виборів, приймались вже після дня виборів, оскільки подібне може спричинити затримку у встановленні результатів. Також вказується, що розгляд справ стосовно результатів голосування не повинен тривати занадто довго. Тож доцільним встановити період часу у межах від 3 до 5 днів на подання позову (скарги) і на розгляд справи щодо порушень, які мали місце до дня виборів. Разом з тим, прийнятним є наділення судів вищої інстанції, у разі їхнього залучення, повноваженням вирішити справу у більш тривалій строк [3].

Окремі рекомендації стосуються процедури безпосереднього розгляду справи. Зокрема, у Доповіді з питань скасування результатів виборів вказується, що ефективність розгляду значною мірою залежить від нормативної регламентації процедури надання доказів. Також наголошено на тому, що повноваження суду збирати додаткові докази під час розгляду справи (яка стосується скасування результатів виборів) має важливе значення, якщо сам спір базується на фактах, що належним чином не відображені у відповідних виборчих документах [9]. Вважаємо, що право сторони, передовсім відповідача (суб'єкта оскарження) особисто взяти участь у розгляді справи, яка стосується оскарження його рішення, дії або бездіяльності - безпосередньо пов'язана із зазначеною вище позицією стосовно надання достатніх доказів.

На нашу думку, зміст поняття «ефективний засіб правового захисту» розкривається Підсумковим документом Зустрічі держав-учасниць Наради з безпеки та співробітництва в Європі від 15 січня 1989 року, що також містить відповідні стандарти. Зокрема, держави-учасниці мають забезпечити, аби ефективні засоби правового захисту і повна інформація про них були доступні тим, хто вважає, що їхні права та основні свободи були порушені; держави-учасниці будуть, зокрема, ефективно застосовувати такі засоби правового захисту:

1) право особи на звернення зі скаргою до органів виконавчої, законодавчої, судової влади та «адміністративних органів»;

2) право на справедливий та публічний розгляд в розумні строки незалежним та неупередженим судом, у тому числі право висувати юридичну аргументацію, бути представленим адвокатом;

3) право бути оперативно та офіційно повідомленим щодо рішення, ухваленого за кожною скаргою, у тому числі юридичні підстави, на яких ґрунтується рішення. Ця інформація буде надаватись, як правило, у письмовій формі та, у будь-якому разі, у такий спосіб, що надасть можливість особі ефективно використати інші доступні засоби правового захисту [10].

На нашу думку, одним з найважливіших питань функціонування ефективних юридичних механізмів оскарження порушень виборчого законодавства та розгляду таких справ є нормативне закріплення процедури встановлення фактів порушень, у тому числі й тих, що можуть спричинити скасування результатів голосування або виборів. Цей аспект також відзначено у документах Венеціанської комісії. Так, в Європейському виборчому доробці наголошено на важливості наявності у відповідних органів компетенції скасувати результати виборів, якщо порушення могли вплинути на результат, тобто вплинути на розподіл мандатів [8, 26]. У Доповіді з питань скасування результатів виборів зазначено, що закон має передбачити можливість відміни результатів голосування чи підсумків виборів. При цьому орган, що розглядає справу такої категорії предметності, повинен бути наділений повноваженням скасувати результати голосування/виборів, якщо порушення могли вплинути на ці результати, тобто вплинути, наприклад, на підсумковий розподіл депутатських мандатів при проведенні виборів до представницького органу [9].

Висновки. У підсумку проведеного узагальнення позицій зазначених вище документів Венеціанської комісії, ОБСЄ, рішень Європейського суду, вважаємо, що систему європейських стандартів оскарження рішень, дій або бездіяльності, що порушують виборче законодавство, та розгляду справ про виборчі спори, складають такі вимоги:

- має бути забезпечена можливість оскаржити порушення (рішення, дію або бездіяльність) у судовому або позасудовому порядку;

- при застосуванні позасудового порядку оскарження має бути забезпечений механізм судового оскарження рішення виборчої комісії, прийнятого за підсумком розгляду скарги;

- при застосуванні позасудового порядку оскарження розгляд скарг у виборчих комісіях повинен відбуватись у єдиному та ієрархічному порядку від комісії нижчого рівня до комісії вищого рівня;

- наявність судового порядку оскарження порушень вимагає забезпечення відкритого розгляду справи в розумний строк незалежним та неупередженим судом з ухваленням справедливого рішення;

- територіальна та предметна підсудність (компетентність) судів та виборчих комісій щодо розгляду справ про виборчі спори має бути чітко визначена так, щоб уникнути «конфлікту юрисдикцій» різних адміністративно-юрисдикційних органів (судів та виборчих комісій);

- слід нормативно унеможливити альтернативний вибір заінтересованими особами судового або позасудового порядку оскарження порушень;

- усі виборці, кандидати, політичні партії – суб'єкти виборчого процесу повинні мати право на оскарження порушень;

- має бути передбачено право позивача бути представленим у суді представником за власним вибором;

- процедура оскарження має бути простою та позбавленою зайвого формалізму, що обумовлює простоту вимог до оформлення позовної заяви чи скарги, з якою заінтересована особа звертається до суду чи виборчої комісії. Практика використання затверджених форм зазначених документів також є прийнятною;

- предмет судового чи позасудового оскарження повинен передбачати, у тому числі: усунення перешкод у реалізації права обирати; усунення помилок у списках виборців; оскарження реєстрації та відмови у реєстрації кандидатів; недодержання вимог щодо ведення передвиборної агітації, позбавлення доступу до засобів масової інформації; а також результатів виборів;

- розгляд скарг має здійснюватись виборчими комісіями за правилами, подібними до судового розгляду справ, що передбачатимуть, зокрема право обох сторін представити свої вимоги, заперечення та надати докази на їх обґрунтування;
- має бути передбачено повноваження суду збирати докази під час розгляду справи про виборчий спір;
- строк на оскарження рішення, дій або бездіяльності має становити від 3 до 5 днів. Слід забезпечити, аби рішення, дії або бездіяльність, які мали місце до дня голосування, оскаржувались також до дня голосування;
- потрібно унеможливити розгляд справ щодо помилок у списку виборців у день голосування;
- адміністративно-юрисдикційний орган (суд або виборча комісія), який розглядає справу, повинен мати повноваження скасувати результати голосування на виборчій дільниці, результати виборів у разі встановлення фактів порушень, які вплинули на ці результати;
- заінтересованій особі має бути наданий ефективний засіб захисту порушеного права, який передбачатиме, у тому числі запобігання виникненню порушення чи його продовженню, забезпечення належного способу усунення наслідків порушення, встановлення факту порушення;
- обґрунтоване рішення, ухвалене у справі про виборчий спір, має бути оперативно доведене до відома заінтересованих осіб, як правило, письмово, що надасть можливість цим особам використати інші доступні засоби юридичного захисту;
- у справі про виборчий спір має бути передбачена можливість апеляційного оскарження рішення суду першої інстанції.

Вважаємо, що документи органів Ради Європи, ОБСЄ, практика Європейського суду з прав людини утворюють значний масив правової матерії, що має слугувати взірцем національному законодавцеві при нормативному закріпленні правил оскарження рішень, дій або бездіяльності, які, порушують виборче законодавство, та розгляду справ про виборчі спори.

Література

1. Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections (GUARDE) / International Foundation for Electoral Systems / Edited by Chad Vickery / 2011.
2. Тот 3. Судовий захист виборчих прав громадян // «Вісник Центральної виборчої комісії». - № 2-3 (16-17) – 2009 р. – С. 9–13.
3. Кодекс належної практики у виборчих справах (Code of Good Practice in Electoral Matters)//[Електронний ресурс]. – Режим доступу:
[http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-ukr.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-ukr.pdf)
4. Відомості Верховної Ради України: 1997; № 40. - ст. 263.
5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Доран проти Ірландії» (Case of Doran v. Ireland)//[Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Case%20%7C%20of%20%7C%20Doran%20%7C%20v.%20%7C%20Ireland&sessionId=67090026&skin=hudoc-en>
6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Петков та інші проти Болгарії» (Case of Petkov and others v. Bulgaria)//[Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=petko v&sessionId=67091110&skin=hudoc-en>
7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Сілвер та інші проти Сполученого Королівства» (Case of Silver and others v. the United Kingdom)//[Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=silver %20%7C%20others&sessionId=67091110&skin=hudoc-en>
8. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права.: Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДІПЛ, ПАРЄ / За ред. Ю.Ключковського. – К.: ФАДА, ЛТД, 2008. – 340 с.
9. Доповідь з питань скасування результатів виборів (Report on the Cancellation of Election Results)//[Електронний ресурс]. – Режим доступу:
[http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)054-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)054-e.pdf)
10. Підсумковий документ Зустрічі держав-учасників Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1989 року//[Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_081
11. Electoral Justice: The International IDEA Handbook // International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2010.