

УДК: 342.922

**Л. О. ПАНАСЮК**

*Людмила Олександрівна Панасюк, студентка  
VI курсу Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка*

## **ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ РОЗГЛЯДУ ВИБОРЧИХ СПОРІВ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ: ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Питання порядку вирішення виборчих спорів, належності виборчого спору конкретному адміністративному суду та часте нівелювання виборчих прав громадян є вкрай важливими, оскільки наразі існують колізії виборчого і процесуального законодавства, недотримання правил предметної підсудності розгляду таких справ. Вирішення цих питань має привести до якісних змін даного інституту, причому як на законодавчому рівні, так і на функціональному. Першими кроками до цього стали прийняття Кодексу адміністративного судочинства та виборчих законів (Законів України «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори», «Про вибори президента України»), проте для якісного реформування виборчого процесу слід врахувати і досвід країн Європейського Союзу. Варто констатувати, що поки теоретичних та прикладних розробок, у тому числі компаративних досліджень, заснованих на глибокому вивченні зарубіжного досвіду, у нас обмаль через обмеження доступу до зарубіжних законодавчих актів з адміністративної юстиції, відсутність відповідних перекладів. Все це певним чином ускладнює вибір та обґрунтування національної програми розвитку виборчого процесу. Крім того, з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України та інших нормативних актів наукові дослідження зарубіжних виборчих спорів не втратили своєї актуальності, а навпаки, набули нового значення, оскільки розробка нових законів та удосконалення існуючих повинна проводитися з метою приведення сучасної правової системи до міжнародних стандартів, що також зумовить вдосконалення чинного законодавства та практики його застосування в цій сфері.

У науковій літературі порівняльні аналізи виборчого процесу різних країн, що мають прикладне значення, розглядалася такими дослідниками, як Ю. Б. Ключковський, Б. Я. Кофман, С. Г. Сєрьогіна, М. І. Смокович, М. І. Ставнійчук, А. А. Стрижак тощо. Але варто звернути увагу на те, що досі у вітчизняній науці не було враховано національні правові традиції та сучасну соціально-політичну ситуацію, оскільки будь-яке запозичення не повинно спрямовуватися на суто механічне перенесення окремих елементів зарубіжних моделей, що склалися століттями під впливом соціально-політичних умов і пануючої правової доктрини.

Основною метою даної статті є проведення науково-практичного дослідження порядку вирішення виборчих спорів у країнах Європейського Союзу в контексті можливого запровадження Україною його основних стандартів. Мета статті обумовлює завдання: 1) дослідити сутність та рівні сучасних європейських стандартів вирішення виборчих спорів; 2) визначити сучасний стан застосування принципу верховенства права адміністративними судами під час вирішення виборчих спорів; 3) з'ясувати доцільність кодифікації виборчого законодавства з урахуванням досвіду європейських держав, зокрема, Франції; 4) запропонувати шляхи подолання сумнівів щодо підвідомчості виборчого спору конкретному адміністративному суду.

Разом з тим дослідження необхідно провести, враховуючи як позитивні, так і негативні аспекти оскарження порушень виборчого законодавства, що дасть змогу спрогнозувати можливі наслідки реалізації даного інституту в Україні. Наступними напрямками дослідження можуть слугувати питання стану виконання рішень Європейського суду з прав людини у сфері реалізації виборчих прав громадян, а також визначення норм, які уповноважують суб'єктів виборчого процесу звертатися з адміністративними позовами до приватних осіб.

Згідно з ч. 6 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Такі спори зазвичай мають назву «виборчих спорів». На думку І. М. Смоковича, виборчий спір – це «правовий конфлікт, який розв'язується в судовому або адміністративному порядку, якщо на це немає заборони, за зверненням спеціально установлених законодавством суб'єктів та який виник під час виборчого процесу чи процесу референдуму і пов'язаний з порушенням виборчого законодавства суб'єктами, що відповідно до законодавства можуть нести відповідальність за це порушення»<sup>1</sup>. Так, основною ознакою виборчого спору

слід вважати його виникнення саме в межах виборчого процесу, тобто під час здійснення виборчих процедур щодо підготовки та проведення відповідних виборів у конкретно визначені, законодавчо встановлені строки уповноваженими суб'єктами виборчого процесу. Як зазначає Б. Я. Кофман, правову оболонку міжнародних виборчих стандартів становить виборче право, а процесуальну основу – виборчий процес, і вони в свою чергу «стають не тільки важливим фактором формування влади, забезпечення її позитивної спадковості»<sup>2</sup>, а й являють собою приклад для наслідування країнами усього світу.

Як вважає С. Г. Серьогіна, поняття «європейські стандарти виборів» означає «багаторівневу систему політико-правових принципів і вимог щодо належної підготовки, проведення виборів і визначення їх результатів, які спрямовані на гарантування плюралістичної демократії та основних прав і свобод людини і громадянина»<sup>3</sup> і тому визнані країнами Європейського Союзу прикладом універсального устрою державного і суспільного ладу. З огляду на це дослідниця виділяє три рівні таких стандартів: базовий (охоплює вимоги міжнародних актів універсального характеру, до яких належать Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права та низка конвенцій), регіональний (вимоги міжнародно-правових актів, прийнятих у межах Ради Європи та ОБСЄ) та вимоги, які діють виключно в межах Європейського Союзу насамперед щодо виборів до Європейського парламенту.

Варто констатувати, що на сьогодні Україна потребує якісно нового, стабільного, передбачуваного виборчого законодавства, яке б закріплювало дієві стандарти розгляду і вирішення виборчих спорів усіх трьох зазначених вище рівнів, оскільки безперервна змінюваність виборчих законів є загрозою для реалізації виборчих прав громадян. Тому доцільно зосередити зусилля законодавця на нормативному визначенні принципів європейського адміністративного простору у виборчому законодавстві України, що є «умовою досягнення вітчизняними суб'єктами публічної адміністрації рівня адміністративної здатності, що є потрібним для функціонування в ЄАП»<sup>4</sup>.

Позитивним видається те, що з моменту заснування адміністративної юстиції в Україні при вирішенні виборчих спорів судді все частіше керуються принципом верховенства права, проте наразі, на жаль, не існує єдиного наукового розуміння та визначення цього принципу. Як слушно зазначає А. А. Пухтецька, «запровадження в національному адміністративному законодавстві оновлених доктринальних засад розуміння принципу верховенства права з урахуванням положень сучасних західних європейських правових доктрин створить необхідні передумови для приведення базових засад діяльності органів публічної адміністрації – інституту, що тільки розвивається в Україні, – у відповідність до уніфікованих провідними європейськими регіональними організаціями принципів і стандартів публічної адміністрації та урядування»<sup>5</sup>. Таким чином, дотримання і врахування європейських принципів адміністративного права у виборчому процесі, у тому числі принципу відповідальності, є основоположною засадою діяльності органів публічної адміністрації у взаємовідносинах із виборцями. Відповідальність, як наголошує А. А. Пухтецька, є «необхідною для забезпечення принципів ефективності, результативності, надійності й передбачуваності в діяльності публічних адміністрацій»<sup>6</sup>. На жаль, в українському законодавстві неможливо знайти подібної норми, яка б мала реальні важелі впливу на діяльність суб'єктів виборчого процесу.

Дійсно, у практиці інших країн обмаль випадків, коли кожна виборча кампанія здійснюється «за новими правилами», а також коли виборчий закон змінюється за місяць, а то й за тиждень до дня голосування.

Варто звернути увагу на те, що у багатьох прогресивних демократіях Західної Європи (Франція, Німеччина, Італія) скарги розглядаються звичайними адміністративними та судовими органами, що працюють за спеціальною процедурою. Натомість у більшості країн, що розвиваються, у Центральній та Східній Європі відповідальність за прийняття рішень щодо скарг та звернень розділена між незалежними виборчими комісіями та звичайними судами. Спільним для усіх цих держав є намагання органів публічної адміністрації покращити процедури оскарження та апеляції правопорушень, пов'язаних із виборами. Тому Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи пропонують деякі рекомендації для необхідних вдосконалень.

Зокрема, у Європейському виборчому доробку Венеціанської комісії у процедурних гарантіях передбачено, «будь-який закон, яким би досконалим не був, є просто порожньою оболонкою, поки він не наповнений належним чином, і виборчий закон не є винятком»<sup>7</sup>. Матеріальні принципи європейського виборчого процесу будуть дотримані тільки тоді, якщо формальні принципи також дотримуються, а саме: вибори повинні організуватися безстороннім органом, має також існувати дієва та ефективна система оскарження.

Отже, на думку Венеціанської комісії, першочерговим завданням кожної країни є надання виборчим законам стабільності з метою захисту їх від партійно-політичних маніпуляцій. Відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах «основні елементи виборчого закону, зокрема власне виборчу систему, склад виборчих комісій і визначення меж виборчих округів, не можна переглядати менш як за рік до проведення виборів»<sup>8</sup>, винятком з цього є лише закріплення таких норм в конституціях або в актах, що мають більш високий рівень, ніж звичайний закон. Слід підкреслити, що документи Венеціанської комісії враховуються Європейським судом з прав людини при розгляді виборчих спорів. Такий підхід можна побачити у рішеннях у справі «Суховецький проти України»<sup>9</sup>.

Найбільш дієвим методом впорядкування виборчих законів у нашій державі видається прийняття Виборчого кодексу. Досліджуючи зарубіжний досвід, можна виявити, що виборчі кодекси в цілому себе виправдали і є «солідним фундаментом у врегулюванні виборчого процесу в багатьох зарубіжних країнах»<sup>10</sup>.

Тому для ефективного реформування українського виборчого законодавства його слід кодифікувати за зразком виборчих кодексів у Франції, Бельгії, Польщі, Молдові, Албанії та ін.

Наприклад, у Франції не зважаючи на наявність численних нормативно-правових актів у сфері виборчого права, основним законодавчим актом є Виборчий кодекс<sup>11</sup>, який складається із законодавчої та регламентарної частин. Унікальність цього зводу положень виборчого права полягає в тому, що він охоплює усі норми про виникнення виборчого права, «умови та несумісності посад та виборності, умови проведення виборчої агітації до всіх виборних органів країни (президента, парламенту, регіональних, департаментських і муніципальних рад)»<sup>12</sup>, порядок вирішення спорів щодо обрання Президента Республіки, депутатів, сенаторів і членів різних виборчих органів, містить норми про кримінальні та адміністративні санкції за недотримання норм цього Кодексу.

Характерним при розгляді виборчих спорів у Франції є також те, що нагляд за законністю виборів здійснюють як цивільні суди (складання списків виборців) та адміністративні трибунали з оскарженням до Державної ради, так і Конституційна рада (яка вирішує спори остаточно, без можливості апеляційного оскарження)<sup>13</sup>. При цьому проблема підсудності справ вирішується Судом із суперечок про підсудність – так званим «Трибуналом конфліктів», що дозволяє розмежувати підсудності між загальними та адміністративними судами.

Враховуючи зазначене вище, варто визнати, що аналіз європейських стандартів розгляду виборчих спорів може бути корисним для нашої держави:

По-перше, в Україні слід запровадити спеціальний орган для розмежування підсудності між загальними та адміністративними судами, який би зобов'язував один із судів розглянути конкретний виборчий спір за правилами свого провадження, взявши за зразок французький «Трибунал конфліктів», що б підвищило рівень поваги суб'єктів виборчого процесу до закону.

По-друге, існує необхідність розвитку та вдосконалення нормативно-правової бази вітчизняного виборчого процесу, у тому числі порядку вирішення виборчих спорів, шляхом розроблення та впровадження Виборчого кодексу.

По-третє, адміністративні суди України під час вирішення виборчих спорів мають ефективніше застосовувати принцип верховенства права з урахуванням практики Європейського суду з прав людини з метою підвищення довіри до правосуддя.

По-четверте, вимоги процесуального закону щодо строків звернення до суду, способу захисту та відновлення порушеного права, а також положення матеріального закону, які регламентують порядок виконання окремих виборчих процедур, повинні неухильно дотримуватися задля попередження будь-яких порушень виборчих прав громадян.

Безсумнівно, міжнародні стандарти вирішення виборчих спорів вважаються невід'ємним елементом демократичної держави, що робить її розвинутою. Тобто, їх функціональне призначення та організаційна побудова відповідають вимогам та потребам захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. З огляду на це, розумне використання апробованих підходів упорядкування виборчого законодавства дасть нам змогу скоротити період пошуку шляхів удосконалення правового регулювання вітчизняного виборчого процесу.

<sup>1</sup> Смокович М. І. Правове регулювання розгляду виборчих спорів: теоретичний і практичний аспекти : моногр. / М. І. Смокович. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – 576 с. – С. 269.

<sup>2</sup> Кофман Б. Міжнародні виборчі стандарти: ідентифікаційна та структурна характеристика / Б. Кофман // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 3. – С. 75–79.

<sup>3</sup> Сergyoga S. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Сergyoga // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 1 (7). – С. 38–41.

<sup>4</sup> Загальне адміністративне право : підруч. / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та інш. ; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 568 с. – С. 92.

<sup>5</sup> Пухтецька А. Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства / А. Пухтецька // Вісник Національної академії наук України. – 2010. – № 3. – С. 33–43. – С. 42.

<sup>6</sup> Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права / А. А. Пухтецька // Українське право. – 2006. – № 1. – С. 309–319.

<sup>7</sup> Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи ; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – 2-е вид., випр. і доповн. – К., 2009. – 500 с. – С. 22

<sup>8</sup> Там само. – С. 82.

<sup>9</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Суховецький проти України» (Case of Sukhovetskyu v. Ukraine) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-72893>

<sup>10</sup> Стещенко Т. В. Кодифікація виборчого законодавства: зарубіжний досвід та перспективи її впровадження в Україні / Т. В. Стещенко // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. ; Національна академія правових наук України, Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування. – Х. : Право, 2011. – Вип. 21. – С. 33–40. – С. 36.

<sup>11</sup> Code électoral. Version consolidée au 3 août 2016 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239>

<sup>12</sup> Избирательный кодекс // Французская Республика. Конституция и законодательные акты : пер. с фр. / сост.: В. В. Макалов, В. Л. Энтин ; редкол.: Г. В. Барабашев, О. А. Жидков, И. П. Ильинский, Г. П. Калямин, Б. А. Страшун, В. А. Туманов (под ред. и со вступ. ст.), В. Е. Чиркин. – М. : Прогресс, 1989. – С. 74–149.

<sup>13</sup> Bernard Owen. Le contentieux électoral: étude comparative // Le contentieux électoral devant la Cour constitutionnelle : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.concourt.am/armenian/events/conferences/1998/3-seminar/owen-fr.html>

#### Резюме

**Панасюк Л. О. Європейські стандарти розгляду виборчих спорів адміністративними судами: пропозиції для України.**

У статті досліджено аспекти становлення і розвитку європейських стандартів виборчого процесу, а також притаманні країнам Європейського простору підходи до розгляду та вирішення спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом та процесом референдуму. Зокрема, у статті пропонується: вдосконалити нормативно-правову базу вітчизняного виборчого процесу, включаючи норми, що регулюють порядок вирішення виборчих спорів, шляхом розроблення та впровадження Виборчого кодексу; запровадити інституцію із вирішення виборчих юрисдикційних спорів на прикладі французького «Трибуналу конфліктів» для вирішення питань розмежування підсудності між адміністративними та загальними судами, спонукати суди до ефективного застосування європейських стандартів виборчого процесу, а особливо принципу верховенства права, при розгляді та вирішенні виборчих спорів.

**Ключові слова:** виборчий спір, європейські стандарти виборів, адміністративна юстиція, адміністративне судочинство, адміністративна юрисдикція судів, порівняльне адміністративне право.

#### Резюме

**Панасюк Л. А. Европейские стандарты рассмотрения избирательных споров административными судами: предложения для Украины.**

В статье исследованы аспекты становления и развития европейских стандартов избирательного процесса, а также приходящие странам Европейского пространства подходы к рассмотрению и разрешению споров относительно правоотношений, связанных с избирательным процессом и процессом референдума. В частности, в статье предлагается: усовершенствовать нормативно-правовую базу отечественного избирательного процесса, включая нормы, регулирующие порядок разрешения избирательных споров, путем разработки и внедрения Избирательного кодекса; ввести институт по решению избирательных юрисдикционных споров на примере французского «Трибунала конфликтов» для решения вопросов разграничения подсудности между административными и общими судами, побудит суды к эффективному применению европейских стандартов избирательного процесса, особенно принципа верховенства права, при рассмотрении и разрешении избирательных споров.

**Ключевые слова:** избирательный спор, европейские стандарты выборов, административная юстиция, административное судопроизводство, административная юрисдикция судов, сравнительное административное право.

#### Summary

**Panasiuk L. European standards for consideration of electoral disputes by administrative courts: suggestions for Ukraine.**

The article examines the aspects of the formation and development of European standards for electoral process and the European approach to the consideration and resolution of disputes on legal aspects of the election process and referendum process. In particular, the article suggests: to improve the regulatory framework of national electoral process, including the rules governing the procedure for resolving election disputes, through the development and implementation of the Electoral Code; to establish the institution of resolving jurisdictional disputes, as «The Conflicts Tribunal» in France, in order to settle the distinction between general and administrative courts; to encourage courts to apply European standards of the electoral process, especially the rule of law, during the consideration and resolution of electoral disputes.

**Key words:** electoral dispute, european standards for elections, administrative justice, administrative proceedings, the administrative jurisdiction of the courts, comparative administrative law.

УДК 343.2

#### Д. В. СТОЛАСВА

*Дар'я Володимирівна Столасва, студентка  
Інституту післядипломної освіти Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

### ОСОБЛИВОСТІ ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА УХИЛЕННЯ ВІД СПЛАТИ ПОДАТКІВ, ЗБОРІВ (ОБОВ'ЯЗКОВИХ ПЛАТЕЖІВ)

Питання вчинення злочину, покарання та звільнення від кримінальної відповідальності особи залишається актуальним і донині. У юридичній літературі відбуваються дискусії щодо доцільності, умов та особливостей застосування тих чи інших видів звільнення від кримінальної відповідальності. Адже основна мета покарання – це виправлення особи, тому важливо досягнути її за будь-яких умов. Та й стан економіки в Україні є незадовільним, оскільки часто вона перетворюється на тіньову економіку. Все частіше громадяни ухиляються від сплати податків та зборів.

Науковим дослідженням, які стосуються звільнення особи від кримінальної відповідальності, що передбачені чинним Кримінальним кодексом України (далі – КК України), присвятили свої праці такі вчені, як О. О. Житний<sup>1</sup>, О. О. Дудоров<sup>2</sup>, А. М. Яценко<sup>3</sup>, М. Є. Григор'єва<sup>4</sup>, Т. Б. Ніколаєнко<sup>5</sup>, О. А. Губська<sup>6</sup>, Г. Р. Крета<sup>7</sup>, Ж. В. Мандріченко<sup>8</sup> та ін.