



ПРОЕКТ «СПРАВЕДЛИВЕ ПРАВОСУДДЯ»

ІНСТИТУТ
ПРИКЛАДНИХ
ГУМАНІТАРНИХ
ДОСЛІДЖЕНЬ

**ВИБОРЧІ СПОРИ: ЕКСПЕРТНА ОЦІНКА ЯКОСТІ СУДОВИХ РІШЕНЬ
(МІСЦЕВІ ВИБОРИ 2015 року)
Аналітичний звіт**

**ХАРКІВ
2016**

Виборчі спори : експертна оцінка якості судових рішень (місцеві вибори 2015 року)
Аналітичний звіт / Проект USAID «Справедливе правосуддя»; ХМГО «Інститут прикладних гуманітарних досліджень»: Т. Калмиков, В. Кохан, О. Сердюк, М. Буроменський, С.Кальченко, Ф. Веніславський. – Харків, ПГД. 2016.

У виданні представлено результати експертного (громадського) узагальнення практики діяльності судів щодо розгляду виборчих спорів під час місцевих виборів 2015 р. та запропоновано практичні рекомендації щодо підвищення ефективності судового захисту виборчих прав, громадської оцінки якості роботи судів при розгляді виборчих спорів.

Видання призначене для голів судів, суддів, керівників апарату судів, інших працівників судів, громадських організацій та всіх інших осіб, зацікавлених у побудові діалогу між судами та суспільством задля покращення доступу до правосуддя, підвищення ефективності, прозорості та підзвітності судової системи, побудови довіри громадян до суду.



ПРОЕКТ «СПРАВЕДЛИВЕ ПРАВОСУДДЯ»

Ця публікація була здійснена за підтримки американського народу, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) в рамках Проекту «Справедливе правосуддя». Погляди авторів, викладені у цьому виданні, не обов'язково відображають погляди Агентства США з міжнародного розвитку або уряду Сполучених Штатів Америки.

© USAID, 2016

© Проект USAID «Справедливе правосуддя», 2016

© ХМГО «Інститут прикладних гуманітарних досліджень», 2016

ЗМІСТ

ВСТУП	4
Методологія дослідження	5
РОЗДІЛ 1	9
РОЗДІЛ 2	16
2.1. Судові спори щодо списків виборців: загальна характеристика.....	16
2.2. Результати дослідження якості судових рішень.	17
РОЗДІЛ 3.	29
3.1. Загальна характеристика емпіричної бази аналізу судових рішень щодо оскарження дій, рішень та бездіяльності, які порушують законодавство про вибори.	29
3.2. Результати дослідження	29
3.3. Практика розгляду судами спорів, що пов'язані із застосуванням гендерної квоти.....	45
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	47
ЛІТЕРАТУРА	50
Проект Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Справедливе правосуддя»	53
Харківська міська громадська організація «Інститут прикладних гуманітарних досліджень»	57

ВСТУП

Аналітичний звіт містить результати дослідження практики діяльності судів щодо розгляду виборчих спорів, яке було проведене Інститутом прикладних гуманітарних досліджень у грудні 2015 - травні 2016 року за сприяння Проекту USAID “Справедливе правосуддя”

Виборчі спори є однією з найбільш показових сфер діяльності українських судів (адміністративних та місцевих загальних), що дозволяє отримати уявлення про їх відповідність стандартам справедливого та неупередженого суду. Практично всі виборчі кампанії в Україні були свідченням існування в українській судовій системі суттєвих недоліків, які мали значний вплив на формування в масовій свідомості уявлень про суд як інструмент “брудних виборчих технологій”.

Основною метою дослідження було проведення експертного (громадського) узагальнення практики діяльності судів щодо розгляду виборчих спорів на основі використання стандартних інструментів оцінювання якості основних складових діяльності суду (якість судового рішення, належна організація діяльності суду, дотримання процесуальних та етичних стандартів розгляду справи, громадська довіра до суду) та розробка рекомендацій щодо підвищення ефективності судового захисту виборчих прав.

Місцеві вибори 2015 року не супроводжувались активним зверненням до судів за захистом прав учасників виборчого процесу. Загалом суди отримали 3055 позовів (скарг), більшість з них – щодо списків виборців. Для порівняння: навіть у період виборчої кампанії з виборів Президента України 2014 року до судів надійшло 4,9 тис. позовних заяв (у президентські вибори 2004 року кількість скарг становила 137 тис.).

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Основою для створення методології дослідження стали напрацювання *Проекту USAID «Справедливе правосуддя»* щодо інструментів оцінювання якості роботи судів та розроблена на їх основі Система оцінювання роботи суду (далі – СОРС) , яка була затверджена рішенням Ради суддів України № 28 від 2 квітня 2015 року.¹

Основою для оцінювання роботи суду є суспільні очікування щодо якості судових послуг (наприклад, повноти інформації, зручності та комфортності судових приміщень тощо), а також показники роботи суду з розгляду справ (наприклад, тривалість судових проваджень, питома вага розглянутих справ тощо).

Однак, такий підхід може бути використаний і для отримання узагальнених оцінок якості роботи судів певного типу чи в певній сфері (наприклад, в розрізі регіонів та інстанційності, типів проваджень, предмету розгляду).

В такому випадку методологія має бути адаптована до специфічних завдань такого оцінювання як з точки зору показників (критеріїв) оцінювання, так і методів отримання даних.

З огляду на це була розроблена методологія оцінки якості роботи судів при розгляді виборчих спорів.²

Методологія була використана Інститутом прикладних гуманітарних досліджень у дослідженні якості роботи судів під час виборів, що проводились у 2012-2014 роках.³

Методологія має два відносно самостійні елементи.

1. Оцінювання якості судових рішень. Це базовий рівень оцінювання, оскільки саме рішення є найбільш показовим “продуктом діяльності суду”. Особливо помітним це стає у випадку виборчих спорів, що є зразком концентрованого та обмеженого у часі способу судового розгляду. Оцінювання передбачає визначення відповідності роботи суду з розгляду справ стандарту **якості та ефективності розгляду справ** в частині забезпечення якості судового рішення, сутність якого обґрунтовується у *Висновку 11 (2008) Консультативної Ради європейських суддів (ССЈЕ) «До уваги Комітету Міністрів Ради Європи про якість судових рішень»*, який базується на принциповій можливості отримання позапроцесуальної

¹ Система оцінки якості роботи суду: стандарти, критерії, показники та методи. Розроблено та рекомендовано робочою групою з розробки системи оцінювання якості роботи суду за підтримки проекту USAID «Справедливе правосуддя». Затверджено Радою суддів України. – Київ: 2015. <http://rsu.court.gov.ua/userfiles/SORS.PDF>

² Щодо визначення поняття “виборчий спір” див.: Смокович М.І. Вибори до Верховної Ради України: проблеми визначення виборчого спору / М.І.Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2012. - №2. – С.4.

³ Звіт про результати дослідження: Аналітичний звіт за результатами оцінки роботи судів при розгляді виборчих спорів. – Харків, ППД. 2015.

оцінки якості судового рішення, яка не має персоніфікованого характеру (не є оцінкою роботи конкретного судді), а стосується масиву рішень з певного предмету чи в певному суді. Такі оцінки важливі як інструмент визначення усталених правових позицій та їх відповідності стандартам справедливого судочинства. Отримання таких оцінок має бути основою для заходів щодо підвищення ефективності роботи судів (наприклад, через навчання суддів, розробку методичних рекомендацій, посібників тощо).

Критеріями якості рішення є ознаки судового рішення, які визначаються як складові стандартного тесту на **справедливість, законність, обґрунтованість** судового рішення у демократичному суспільстві.

Однак, у випадку оцінки якості рішень у виборчих спорах **такі критерії мають бути конкретизовані та уточнені** на підставі специфічних вимог, що визначаються спеціальним законодавством та усталеною практикою його застосування. Для цілей нашого дослідження конкретизація таких критеріїв здійснюється з урахуванням: а) положень виборчого законодавства; б) спеціальних норм Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ); в) постанов Пленуму ВАСУ (про практику розгляду виборчих спорів та про вимоги до судового рішення у адміністративних справах).

З урахуванням цього було розроблено спеціальну оціночну форму, в якій експерти, використовуючи стандартну 5-бальну шкалу, мали надати оцінку якості судового рішення за наступними параметрами (показниками).

Блок “Дотримання процесуальних вимог”

- правильність вирішення питань територіальної та предметної підсудності спорів;
- правильність встановлення суб'єктів розгляду (прийнятність скарг та належність учасників);
- дотримання процесуальних строків;
- правильність рішень щодо сплати судового збору;
- правильність рішень щодо забезпечення позову;
- правильність інших процесуальних рішень (закриття: відмова; припинення; залишення без розгляду, тощо)

Блок “Законність”:

- повнота застосування законодавства (використано всі належні НПА);
- правильність тлумачення законодавства;
- наведення мотивів застосування певних норм права (або незастосування – якщо на них посилається сторона);
- правильність оцінки юридичної сили НПА в ієрархії національного законодавства;

- дотримання єдності судової практики (правової позиції вищих судів);
- застосування правових позицій ЄСПЛ (якщо така потреба витікала з обставин справи).

Блок “Обґрунтованість рішення”:

- відповідність висновків суду обставинам справи;
- правильність оцінки юридично значущих обставин справи (їх повнота, достатність, доведеність);
- повнота дослідження доказів, наявних у справі (наведених сторонами);
- наведення мотивів прийняття і неприйняття доказів сторін (їх правильність, повнота);

Блок “Зрозумілість та доступність рішення”:

- правильність мови (відсутність орфографічних, граматичних та стилістичних помилок);
- простота та доступність стилю;
- відсутність викладу законодавчих положень, що не мають прямого відношення до предмету розгляду і сприймаються як зайві;
- відсутність надмірності у викладі обставин справи;
- чіткість формулювання предмету спору (в обсязі, достатньому для розуміння змісту спору);
- можливість розуміння позиції та висновків суду особою, що прогнала справу та планує оскарження;
- у випадку вимоги про встановлення фактів – відображення висновків суду у резолютивній частині рішення.

Блок “Реальність(можливість виконання)”:

- правильність встановлених способу, строків та порядку виконання рішень;
- чіткість та несуперечливість формулювань резолютивної частини;
- правильність висновків суду по суті вимог.

Блок “Дотримання формальних вимог до тексту”:

- дотримання вимог щодо структурних елементів рішення;
- точність цитувань законодавства та його відмежування від тлумачень;
- повнота відомостей вступної частини рішення (які дають змогу його ідентифікувати: найменування сторін, дати тощо).

2. Оцінювання якості адміністрування роботи судів при розгляді виборчих спорів.

В межах проекту ці методи є додатковими. В даному випадку кабінетне дослідження проводилося щодо дотримання суддями процесуальних та етичних стандартів при розгляді

виборчих спорів, а також дотримання апаратом суду правил щодо публікації судових рішень. Релевантна інформація також була отримана за допомогою методу *фокус-групового дослідження*.

Емпіричну базу аналізу якості роботи судів при розгляді виборчих спорів складають три масиви даних:

Результати експертного оцінювання судових рішень. Всього було вивчено на основі формалізованих опитувальників – 605 судових рішень (рішення по суті та про залишення справи без розгляду, про відмову у відкритті провадження). Статистичний аналіз масиву було проведено за допомогою програми SPSS.

Матеріали фокус-групового дослідження, проведеного у травні 2016 року.

РОЗДІЛ 1

УЧАСТЬ СУДІВ У ЗАХИСТІ ВИБОРЧИХ ПРАВ: СТРУКТУРА ТА ДИНАМІКА ВИБОРЧИХ СПОРІВ (2010-2015 рр.)

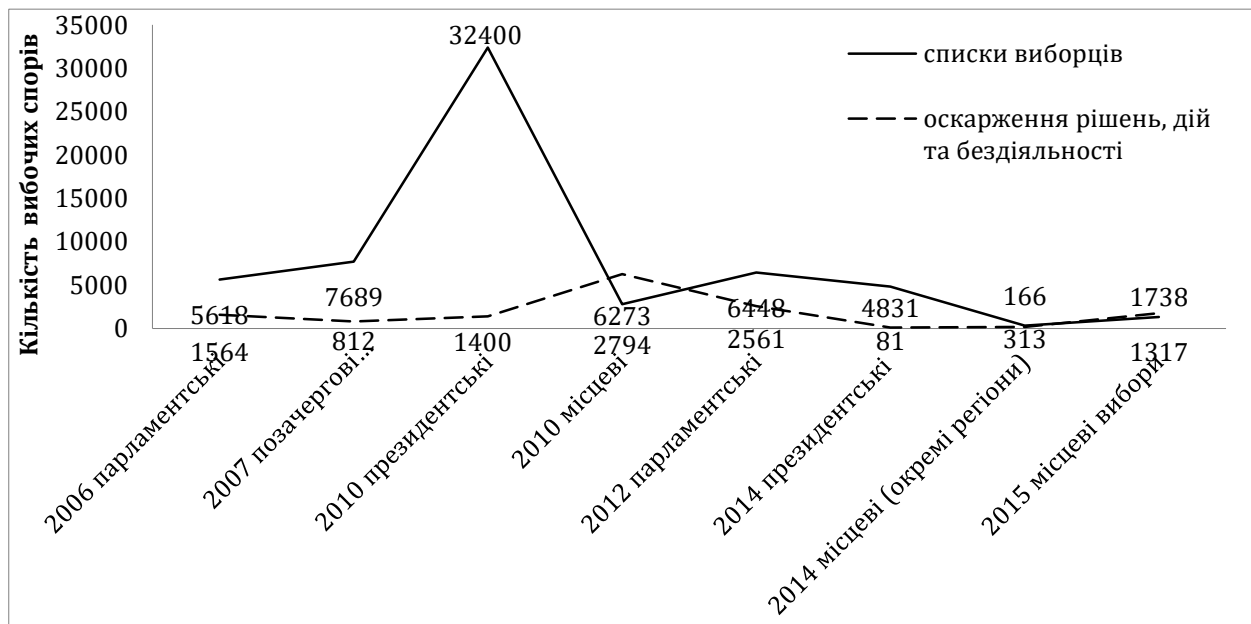
Судова практика щодо виборчих спорів є своєрідним відображенням багатьох якісних ознак процесів демократизації українського суспільства останніх років, які стосуються і розвитку відповідного законодавства, і формування виборчих практик політичних сил, і трансформацій електоральної активності населення.

Проведений аналіз показує два досить неоднозначні процеси: по-перше, кількісне зменшення включеності судів у виборчі процеси (найпомітнішим проявом цього є зменшення чисельності відповідних справ); по-друге, ускладнення предметів судового розгляду, підвищення значимості професійності та неупередженості судів при розгляді таких справ.

Вдосконалення виборчого законодавства, накопичення досвіду адміністрування виборів приводили до зменшення ролі судів, яким все рідше доводилось “виправляти” недоліки в організації виборів. Водночас, активність судів зростала в періоди загострення політичних конфліктів, коли політичні сили намагались маніпулювати судами і використовувати їх у якості складових певних виборчих технологій. Це стосується обох складових виборчих спорів: а) спорів щодо списку виборців та б) спорів щодо оскарження дій, рішень чи бездіяльності, що порушують виборче законодавство.

Наступна таблиця дає ілюстрацію вказаних тенденцій.

Табл. 1-1. Динаміка виборчих спорів 2006 – 2015 рр.

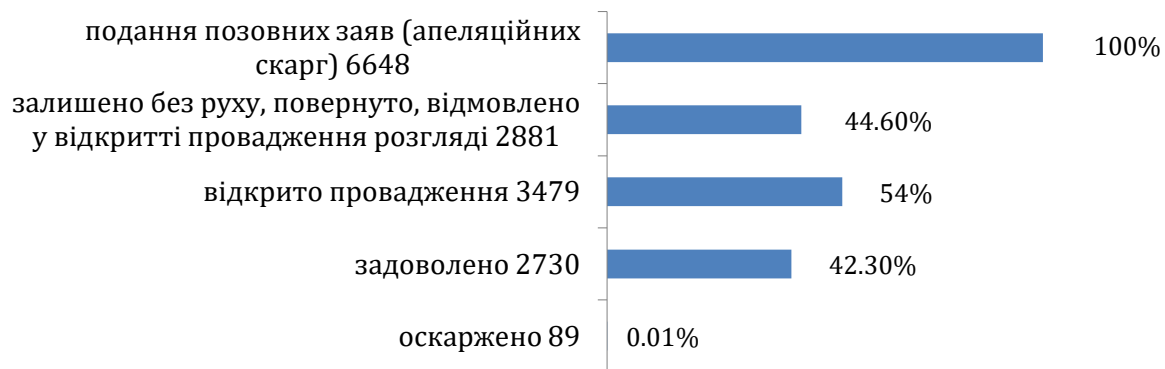


В цьому розділі наводиться статистична інформація щодо динаміки виборчих спорів у розрізі двох їх різновидів. Значення такого диференційованого бачення полягає в тому, що аналіз якості роботи судів має враховувати існуючі предметні та юрисдикційні відмінності, а також “динаміку проходження справ” – кількість поданих позовів, залишених без розгляду чи руху, повернутих позивачам, задоволених та оскаржених.

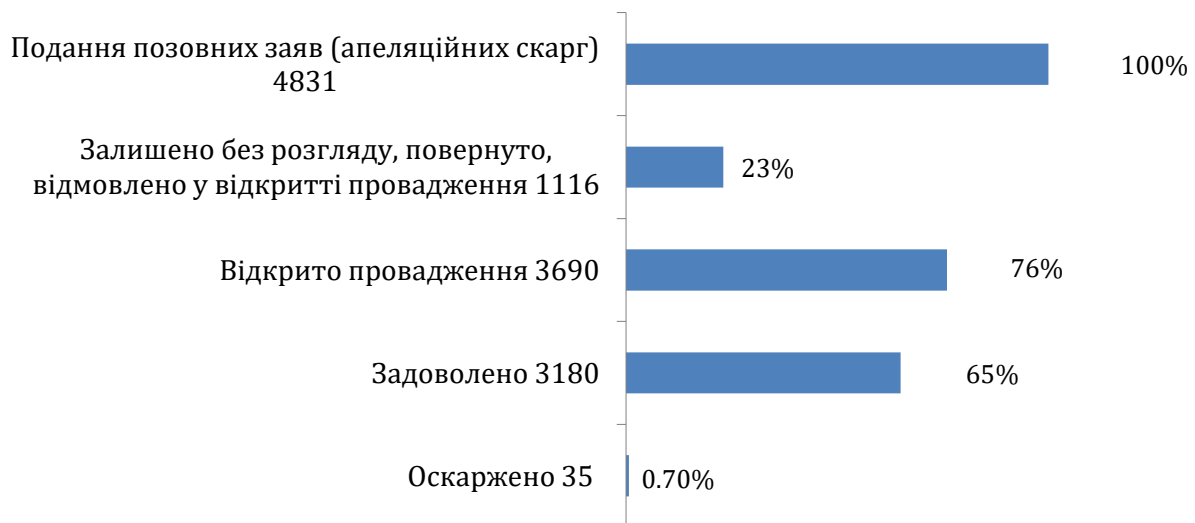
Таку динаміку щодо спорів, пов’язаних зі списками виборців, на останніх виборах (парламентські 2012 року, президентські 2014 року та місцеві 2015 року) показує наступна таблиця.

Табл. 1-2. Розгляд виборчих спорів: списки виборців

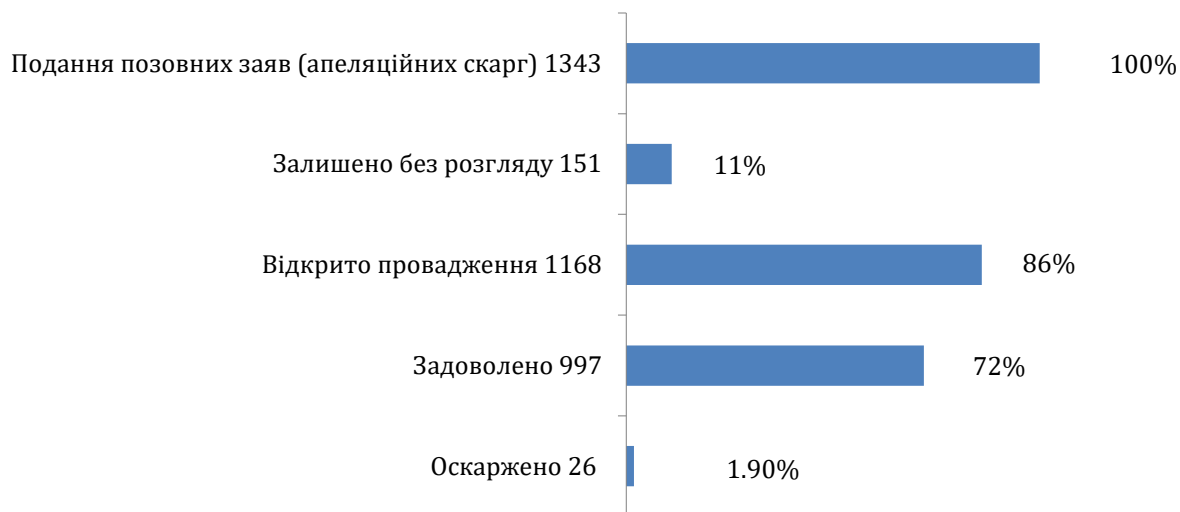
Парламентські вибори 2012 р.



Президентські вибори 2014 р.



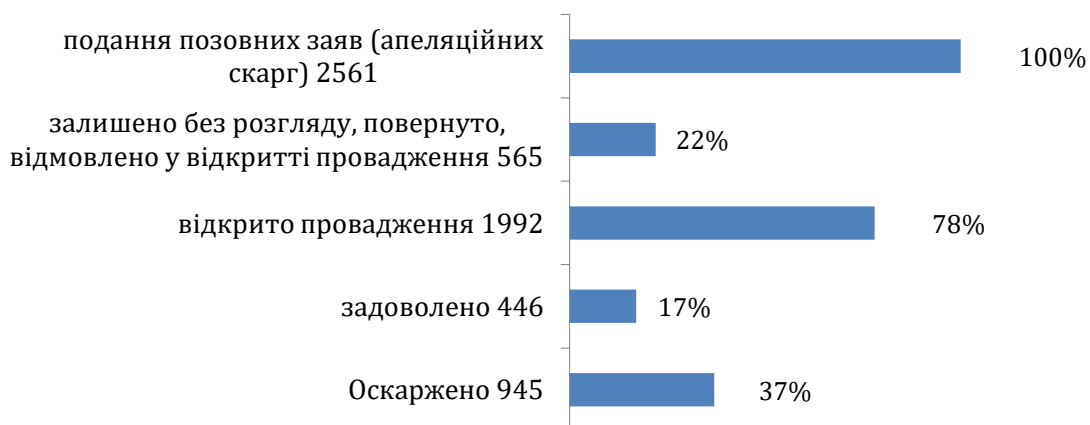
Місцеві вибори 2015 р.



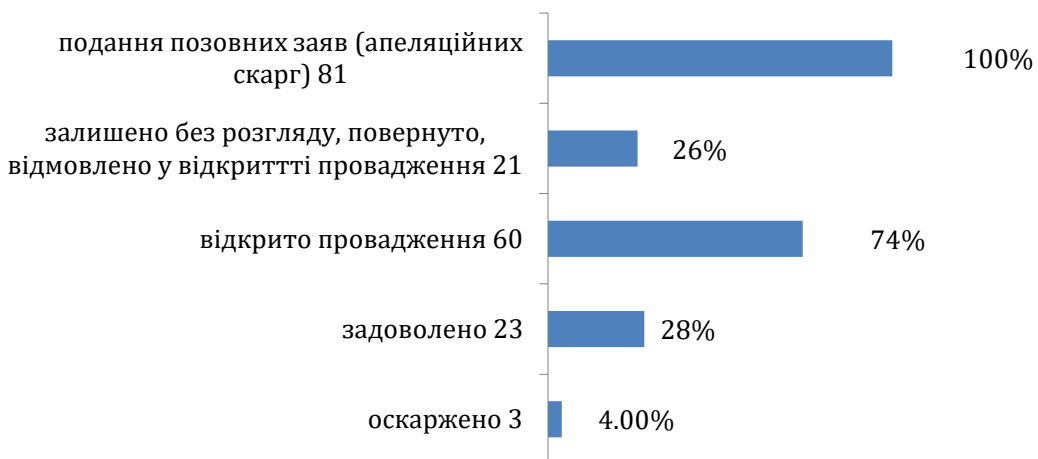
В наступній таблиці наведено дані щодо динаміки проходження справ при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності, що порушують виборче законодавство. Кількість таких спорів була меншою, але вони відзначались більшим різноманіттям щодо предмету розгляду та його учасників. Досить показовим є те, що питома вага відкритих проваджень залишається стабільною навіть у контексті різних виборчих процесів (приблизно 70-80 відсотків). Водночас, показники задоволення позовів та апеляційного оскарження рішень відрізняються більш суттєво.

Табл. 1-3. Розгляд виборчих спорів: оскарження рішень, дій та бездіяльності

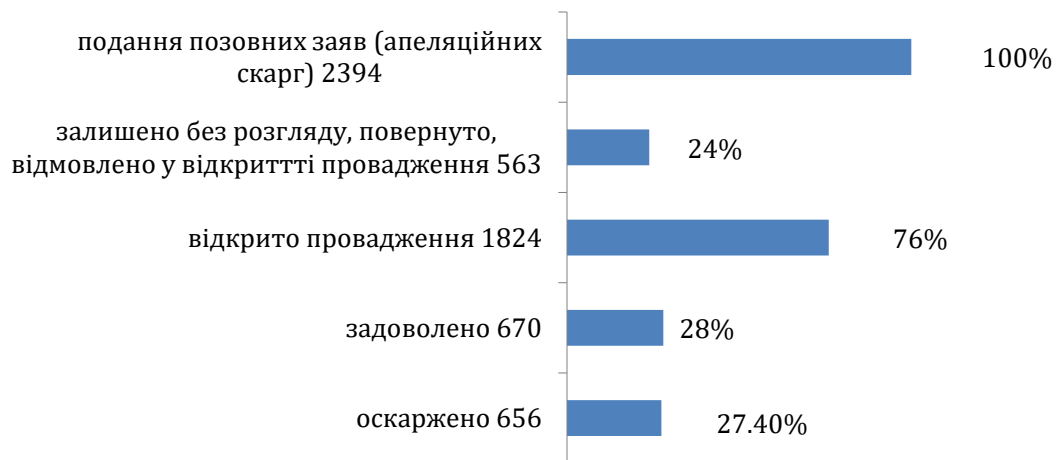
Парламентські вибори 2012 р.



Президентські вибори 2014 р.



Місцеві вибори 2015 р.



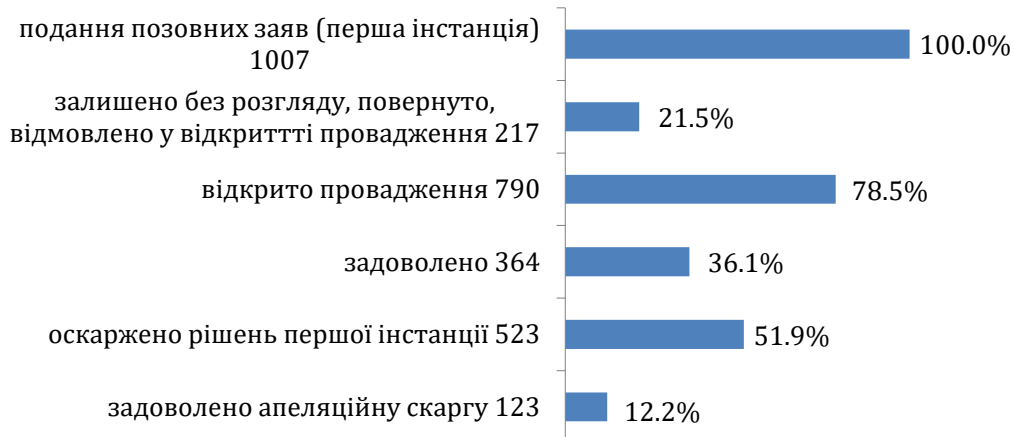
В наступній таблиці наведено дані щодо учасників відповідних проваджень, рішення, дії чи бездіяльність яких були предметом оскарження.

Табл. 1-4. Структура виборчих спорів щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності (місцеві вибори 2015)

ЦВК



Територіальні виборчі комісії



Дільничні виборчі комісії



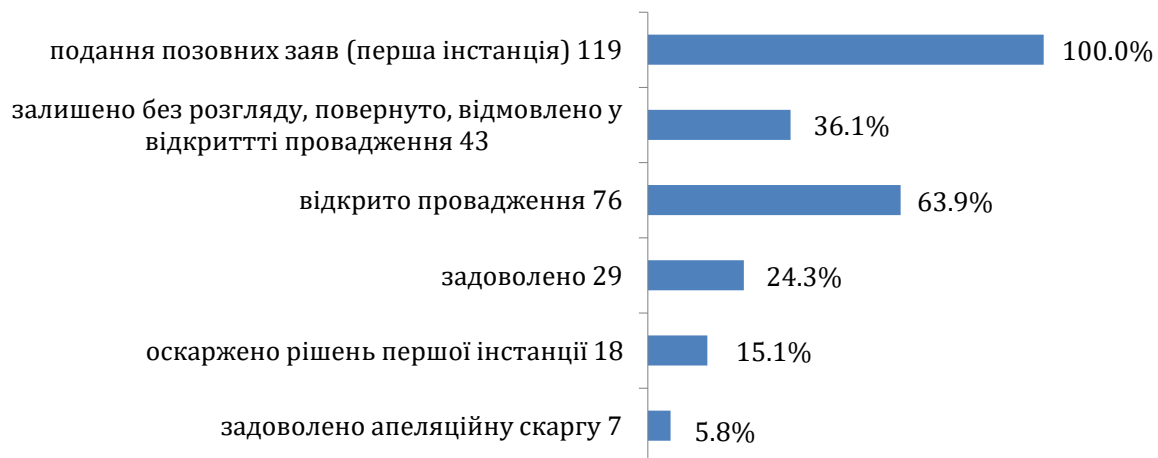
Органи державної влади та місцевого самоврядування



Засоби масової інформації



Кандидати (довірені особи)



Місцеві організації партій



Статистичні дані, що наведені вище, були враховані при аналізі якості судових рішень, результати якого наведені в наступних розділах.

РОЗДІЛ 2

СУДОВІ СПОРИ ЩОДО СПИСКІВ ВИБОРЦІВ

2.1. Судові спори щодо списків виборці: загальна характеристика.

2.2. Результати дослідження якості судових рішень.

2.1. Судові спори щодо списків виборці: загальна характеристика.

Емпірична основа дослідження. Аналіз судової практики було проведено на основі вибірки рішень, відібраної з масиву судових рішень щодо уточнення списку виборців на місцевих виборах 2015 року. Вибірка охоплювала рішення судів сходу, заходу, центра, півдня України та м. Києва, що містяться у відкритому доступі Єдиного Державного реєстру судових рішень.

Масив судових рішень щодо уточнення списків виборців, з якого проводився відбір, містив лише рішення по суті через обмеженість загальної кількості судових рішень (вибірки), що були предметом аналізу. Процедура відбору – систематичний випадковий відбір. Розмір вибірки склав 106 рішень, тобто вона загалом може визнаватись репрезентативною для ситуації виборчого процесу 2015 року цієї категорії справ.

Особливістю місцевих виборів 2015 року є відсутність апеляційних скарг щодо уточнення списків виборців, а отже і відсутність рішень апеляційних судів.

Характеристика розгляду спорів щодо списку виборців. Розгляд виборчих справ щодо уточнення списку виборців віднесено до компетенції місцевих загальних судів як адміністративних судів за місцезнаходженням відповідної виборчої комісії. Ця категорія виборчих справ розглядається у дводенний термін після надходження позовної заяви до суду, але не пізніше ніж за два дні до дня голосування. У випадку надходження позовної заяви за два дні до дня голосування, вона розглядається невідкладно. Днем подання позовної заяви є виключно день її надходження до суду. Постанови суду щодо внесення змін у списки виборців підлягають виконанню негайно. За наявності підстав суд виносить постанову, яку слід негайно передати до дільничної виборчої комісії або органу ведення Державного реєстру виборців, про що зазначається у рішенні.

Однією з важливих умов реалізації принципу вільних виборів є належний спосіб формування списків виборців та ведення виборчого реєстру. Відповідно до п.2 ч.1 ст. 26 Закону України "Про місцеві вибори" дільнична виборча комісія отримує список виборців від органу ведення Державного реєстру виборців, складає список виборців у випадках, передбачених Законом, надає його для загального ознайомлення та у випадках, передбачених Законом, вносить до нього зміни.

З метою ефективної та демократичної реалізації активного виборчого права національним законодавством встановлені вимоги до формування виборчого реєстру та списків виборців, а також право виборців перевірити інформацію стосовно себе у органі ведення Державного реєстру виборців та, у випадку відсутності свого прізвища, в списку виборців на виборчій дільниці звернутися до органу ведення Державного реєстру виборців або до суду з метою уточнення списку виборців (положення ст. 31 Закону України "Про місцеві вибори").

Причинами виникнення цієї категорії виборчих спорів є невключення осіб до реєстру виборців по окремій виборчій дільниці, а також невключення в Державний реєстр виборців взагалі, що на практиці має місце, в основному, у випадках отримання особою паспорту громадянина України при досягненні нею 16 років, звільнення з місць позбавлення волі, а також зміни місця проживання без реєстрації такої зміни у встановлений законом строк.

Особливістю місцевих виборів 2015 року була наявність серед виборців громадян зі статусом внутрішньо переміщених осіб, які не змогли проголосувати на цих місцевих виборах за адресою їх поточного місця перебування. Також громадяни, які на день голосування не перебували за місцем їх зареєстрованого проживання, не мали права голосувати за іншою адресою.

За статистичними даними кількість судових проваджень щодо списків виборців по місцевим виборам 2015 року дещо знизилась порівняно з парламентськими виборами 2012 року та президентськими виборами 2014 року. Серед основних причин слід назвати прийняте за останні роки виборче законодавство (в тому числі новий закон про місцеві вибори), яке дало змогу зменшити кількість спірних питань щодо уточнення списків виборців, які потребували вирішення в судовому порядку, а також удосконалення практики адміністрування розгляду виборчих справ шляхом усталеної позиції Вищого адміністративного суду України. Разом з тим, кількість таких проваджень залишається достатньо високою.

2.2. Результати дослідження якості судових рішень.

Аналіз судових рішень щодо уточнення списків виборців на місцевих виборах 2015 року було здійснено за методологією, викладеною вище, спрямованою на аналіз як кількісних, так і якісних характеристик (особливостей) тексту рішення за критеріями **законності, обґрунтованості, реальності виконання, зрозумілості та доступності, дотримання формальних вимог.**

Усі приклади, наведені в розділі, було відібрано випадково і виключно для ілюстрації статистичних даних і не можуть розглядатись як привід для узагальнень та висновків, що стосуються окремих суддів чи судів. Результати експертного оцінювання судових рішень у даній категорії наведено у наступній таблиці.

Таблиця 2-1.
Загальні результати експертного оцінювання за показниками



Аналіз результатів за окремими критеріями оцінювання змісту і тексту судових рішень щодо уточнення списків виборців наведено нижче.

2.2.1. Законність.

При розгляді категорії виборчих спорів щодо уточнення списків виборців існує перелік обов'язкових нормативно-правових актів, які повинні бути використані судом при ухваленні рішення. До них належать:

1) Закон України від 14 липня 2015 року № 595-VIII «Про місцеві вибори», Закон України від 22 лютого 2007 року № 698-V «Про Державний реєстр виборців» у редакції Закону від 21 вересня 2010 року № 2536-VI, Закон України від 11 грудня 2003 року № 1382-IV «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»;

2) Кодекс адміністративного судочинства України;

3) Постанова ЦВК від 25 вересня 2015 року № 370 «Про роз'яснення щодо складання та уточнення списків виборців для підготовки і проведення голосування з місцевих виборів».

З урахуванням вищенаведеного експертами оцінювалися

- повнота використання законодавства;
- належність законодавства (тобто використання чинного та релевантного законодавства).

Повнота застосування законодавства.

Найпоширенішою ситуацією при оцінці повноти використання законодавства при ухваленні судом рішень було вирішення спору виключно на основі положень Закону України «Про місцеві вибори» без урахування норм спеціальних законів щодо Державного реєстру виборців та місця проживання особи, без звернення до яких неможливо дати правильну оцінку обставинам справи.

Прикладами порушення повноти використання законодавства можуть бути:

постанова Приморського районного суду м. Одеси від 22 жовтня 2015 року (справа № 522/21889/15), в якій судом не враховано спеціальну норму Закону «Про державний реєстр виборців» щодо визначення виборчої адреси виборця (стаття 8 - Виборча адреса виборця та дотримання передбаченого ним способу її визначення), а також норму Закону «Про місцеві вибори» (частина 8 статті 31) та Кодексу про адміністративне судочинство (частина 3 статті 173), якими встановлено обов'язок суду звернутися з запитом до органу ведення Державного реєстру виборців щодо уточнення відомостей про виборця при розгляді виборчих спорів щодо уточнення списків виборців;

постанова Лубенського міськрайонного суду Полтавської області від 22 жовтня 2015 року (справа № 539/3775/15-а) – аналогічна ситуація;

постанова Жовтневого районного суду м. Дніпропетровська від 22 жовтня 2015 року

(справа № 201/16000/15а), в якій суд не застосував норми Законів «Про Державний реєстр виборців» щодо визначення виборчої адреси виборця та «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання».

Особливим випадком слід вважати вирішення справи судом на підставі лише однієї статті Конституції України, без звернення до жодного іншого закону та нормативно-правового акту, які підлягають застосуванню при розгляді категорії справ щодо уточнення списків виборців.

Наприклад, у постанові Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області від 21 жовтня 2015 року (справа № 686/21290/15-а), суд, вирішуючи спір, крім зазначених експертом недоліків, звернувся до положень Закону, який не підлягає застосуванню.

Серед судових рішень щодо уточнення списку виборців були випадки вирішення справи судом без застосування жодної норми матеріального права, а тільки на підставі норм процесуального закону.

Так, у постанові Бориспільського міськрайонного суду Київської області від 21 жовтня 2015 року (справа № 2-а/359/289/2015) суд не звернувся до норм Конституції, Законів України «Про місцеві вибори», «Про Державний реєстр виборців», «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні», відповідно відсутнє тлумачення законодавства судом; мотивів не застосування положень необхідних для вирішення спору нормативно-правових актів, судом також не вказано.

Аналогічно без використання норм матеріального права, а лише на підставі приписів КАС України винесена постанова Чугуївського міського суду Харківської області від 22 жовтня 2015 року (справа № 636/4838/15а).

Часто при розгляді спорів за участю осіб, виборча адреса яких знаходиться на тимчасово окупованих територіях, суди не зверталися до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року.

Наприклад, у постанові Луцького міськрайонного суду Волинської області від 20 жовтня 2015 року (справа № 161/16214/15-а) рішення суду прийняте без застосування відповідних норм Закону; хоча відповідно до наведених доказів у тексті рішення, позивач зареєстрований на такій території (*«Відповідно до паспорту громадянина України ОСОБА_1, зареєстрованим місцем реєстрації позивача є: АДРЕСА_1, м. Керч, АР Крим»*).

Траплялися випадки не застосування судами Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року при розгляді спорів за участю осіб, які мають статус внутрішньо переміщених осіб.

Прикладом може бути постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 21 жовтня 2015 року (справа № 752/17294/15-а), якою позивачеві відмовлено у задоволенні позову про уточнення списку виборців, хоча позивач надав довідку про наявність статусу внутрішньо

переміщеної особи, виданої відповідно до законодавства («ОСОБА_1 має статус внутрішньо переміщеної особи, що підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи №03001000151 від 20.10.2014 року. Вищевказаною довідкою також підтверджується адреса теперішнього проживання ОСОБА_1 в Голосіївському районі м. Києва, що, на думку позивача, є підставою для участі в голосуванні на місцевих виборах та обґрунтовує звернення до суду з даним позовом»).

В даному випадку суд не використав норму частини 1 статті 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо реєстрації місця проживання внутрішньо переміщеної особи, відповідно до якої довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи засвідчує місце проживання внутрішньо переміщеної особи на період наявності підстав, зазначених у статті цього Закону». А отже, в розумінні Закону України «Про місцеві вибори» цей факт засвідчує приналежність такої особи до територіальної громади, установлені на підставі довідки.

Під час експертного оцінювання були зафіксовані випадки застосування неналежного законодавства для розгляду спірних правовідносин, найчастіше - Закону України від 10 липня 2010 року № 2487-VI "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", який вже втратив чинність, замість нового Закону «Про місцеві вибори» 2015 року.

Прикладом може бути постанова Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області від жовтня 2015 року (справа № 686/21422/15-а), в якій суд використовує наступну конструкцію: «На підставі наведеного та керуючись ст.ст.159,160,161,162,163,173 КАС України та ст.40 Закону України „Про вибори народних депутатів України" ...».

Правильність тлумачення законодавства.

Правильність тлумачення релевантного законодавства разом з оцінкою повноти законодавства належать до одних з головних показників законності ухваленого судом рішення під час надання йому правової оцінки.

Загалом експерти звернули увагу на випадки некоректного тлумачення законодавства. Найчастіше фіксувалися випадки некоректного тлумачення визначення **виборчої адреси** виборця всупереч положенням Законів України «Про державний реєстр виборців» та «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання».

Дотримання єдності судової практики (правових позицій вищих судів).

За цим показником рішення, що оцінювалися, отримали найнижчий бал серед інших вимірів якості рішень.

Під час оцінювання судових рішень щодо уточнення списків виборців експертами було підкреслено, що розгляд позовних вимог про уточнення списку виборців (включення себе особисто до списку виборців) у ряді випадків відбувається без звернення суду до відповідного

органу ведення Державного реєстру виборців із запитом щодо уточнення відомостей про виборця відповідно до ст. 31 ч. 8 Закону України «Про місцеві вибори».

Щодо цього існує правова позиція Вищого адміністративного суду України, викладена у постанові Пленуму ВАСУ «Про практику застосування адміністративними судами положень КАСУ під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом» від 01.11.2013 №15 та постанові Пленуму ВАСУ «Про узагальнення практики вирішення адміністративними судами спорів про зміну виборчої адреси та місця голосування, уточнення списків виборців, які виникли під час позачергових виборів Президента України та виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів» від 12.09.2014 № 9.

Відповідно до постанови від 12.09.2014 № 9 «... розглядаючи виборчі справи про уточнення списку виборців для участі у виборах депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, суд повинен з'ясувати, крім інших обставин, наявність відомостей про виборця у Державному реєстрі виборців, для чого відповідно до частини третьої статті 173 КАС України необхідно витребувати довідку з відповідного органу ведення Реєстру. ... Відсутність [будь-якого з вищеперелічених] юридичних фактів є підставою для відмови у задоволенні позовних вимог щодо включення до списку виборців відповідного виду виборів».

2.2.2. Обґрунтованість судових рішень оцінювалась на основі вимог, передбачених законодавством та усталеною судовою практикою. Аналіз основних результатів оцінювання рішень за цим критерієм наведено нижче.

Право голосу на виборах депутатів сільської, селищної, міської ради, виборах сільського, селищного міського голови мають громадяни України, які мають право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України, належать до відповідної територіальної громади та проживають в межах відповідного виборчого округу.

При цьому документом, який посвідчує особу, підтверджує громадянство та засвідчує місце проживання виборця на місцевих виборах, є:

- 1) паспорт громадянина України;
- 2) тимчасове посвідчення громадянина України (для осіб, недавно прийнятих до громадянства України).

У свою чергу, належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається його зареєстрованим місцем проживання.

Тобто, при вирішенні спору щодо виключення або включення осіб до уточненого списку виборців основними обставинами, які слід встановити, є наявність в особи відомостей, внесених до Державного реєстру виборців, щодо громадянства України, досягнення такою особою 18 років та факт дієздатності позивача.

Таким чином, найбільше обґрунтованість рішення залежить від повноти з'ясування обставин справи, а саме дослідження обставин щодо включення особи до Державного Реєстру виборців, тобто встановлення виборчої адреси виборця.

Відповідно до загального правила (частина 8 статті 31 Закону «Про місцеві вибори») суд при розгляді адміністративного позову про уточнення списків виборців звертається до відповідного органу ведення Державного реєстру виборців із запитом щодо уточнення відомостей про виборця. 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 - до дільничної виборчої комісії.

Згідно з ч.1 та ч.2 ст.8 Закону України "Про державний 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 відповідної виборчої дільниці. Виборча адреса виборця визначається за зареєстрованим місцем проживання та адресою житла виборця відповідно до Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні".

Найпоширенішою причиною необґрунтованості рішень за оцінкою експертів були випадки ухвалення судових рішень без урахування відомостей з Державного Реєстру виборців, що створювало ризик кратного включення особи до списку виборців. Слід зазначити, що конструкція викладу обставин у текстах рішень в поодиноких випадках не давала можливості визначити, чи робив суд запит до органу ведення Державного реєстру виборців взагалі; чи суд робив такий запит, та відповіді на нього не надійшло. Такі ситуації утруднювали можливість належної правової оцінки рішення за критерієм обґрунтованості.

Майже 60 % випадків, визнаних експертами такими, що не є обґрунтованими, стосувалися невключення судом до предмету свого розгляду виборчої адреси у розумінні норм Закону про державний реєстр виборців та дотримання передбаченого ним способу її визначення, який відсилає до Закону про свободу пересування та вільний вибір місця проживання.

Одним із прикладів такого рішення може бути постанова Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області від 21 жовтня 2015 року (*справа № 686/21357/15-а*). При ухваленні рішення суд дослідив паспортну інформацію позивача без з'ясування виборчої адреси виборця в розумінні положень законів України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання», «Про Державний реєстр виборців», «Про місцеві вибори». В обґрунтування рішення суд використовує конструкцію «Судом достовірно встановлено, що позивач тривалий час мешкає на території виборчої дільниці № 681477, що підтверджується паспортом серії *НОМЕР_1*, виданого *Оріхівським РС УДМС України в Запорізькій області*

06.07.2013 року, має право голосу, а тому повинен бути внесений до списків виборців та державного реєстру виборців».

У постанові Жовтневого районного суду м. Дніпропетровська від 22 жовтня 2015 року (справа № 201/15997/15а) схожа позиція суду - судом не застосовано спеціальну норму Закону України «Про Державний реєстр виборців» щодо визначення виборчої адреси виборця (стаття 8) та Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання».

Аналогічні помилки були зафіксовані і в інших регіонах України. Так, не розглядалися питання про включення особи до реєстру у Постанові Приморського районного суду м. Одеси від 21 жовтня 2015 року (справа № 522/21720/15-а).

Були зафіксовані випадки того, що суди часто не розмежовують списки виборців виборчої комісії та Державного реєстру виборців і, встановивши відсутність позивача в Державному реєстрі виборців, приймають рішення: «*позовні вимоги про включення позивача до списку виборців для голосування на чергових виборах депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року*» (постанова Чернівецький районний суд Вінницької області від 22 жовтня 2015 року справа №150/823/15-а).

2.2.3. Реальність (можливість виконання) рішення.

Оцінка за показниками критерія реальності виконання судового рішення стосувалися переважно резолютивної частини рішення.

Правильність висновків суду по суті вимог. Експертна оцінка судових рішень за наведеним показником виявила найбільш типові недоліки судових рішень:

1) **підміна судом виборчих комісій:** у частині проаналізованих рішень суди помилково у резолютивній частині замість виборчих комісій, на які покладаються відповідні зобов'язання щодо виконання рішення, використовують конструкцію: «*включити особу до списку виборців...*»

Зазначені недоліки особливо явні, оскільки порушують усталену судову практику та рекомендації ВАСУ, надані у відповідних постановках та узагальненнях Вищого адміністративного суду України.

Наприклад, у рішенні Бориспільського міськрайонного суду Київської області від 21 жовтня 2015 року (справа № 2а/359/290/2015) зазначено наступне: «*Позов задовольнити. Включити ОСОБА_1, ІНФОРМАЦІЯ_2, яка зареєстрована в ІНФОРМАЦІЯ_1, гуртожиток до списку виборців з проведення місцевих виборів 25.10.2015 року на виборчій ділянці №321215*».

Аналогічна помилка у постанові Лубенського міськрайонного суду Полтавської області від жовтня 2015 року (справа б/н) «*Позовні вимоги ОСОБА_1 задовольнити. Включити ОСОБА_1, ІНФОРМАЦІЯ_2, мешканку АДРЕСА_1 до уточненого списку виборців для голосування на чергових місцевих виборах на виборчій ділянці №531013 територіального*

виборчого округу № 148», постанові Кіцманського районного суду Чернівецької області від 21 жовтня 2015 року (справа № 718/2325/15-а): «Адміністративний позов ОСОБА_1 задовольнити. Включити ОСОБА_1, ІНФОРМАЦІЯ_3 до списку виборців виборчої дільниці №730189 п'ятого районного територіального виборчого округу» та інших рішеннях суду.

2) встановлення обов'язку виконання рішень органом ведення реєстру виборців за умов, коли виконання в повному обсязі (з інформуванням органу ведення реєстру) здійснюється виборчою комісією (списки виборців передані ДВК). Наприклад, в постанові Кам'янець-Подільського міськрайонного суду Хмельницької області від 21 жовтня 2015 року (справа № 676/6729/15-а) суд використав конструкцію: «Зобов'язати дільничну виборчу комісію № 681329 м. Кам'янець-Подільського включити до списку виборців ОСОБА_1, ІНФОРМАЦІЯ_3, що проживає та зареєстрований АДРЕСА_1. Орган ведення Державного реєстру виборців Кам'янець-Подільської міської ради зобов'язати внести у встановленому законом порядку відповідні відомості відносно ОСОБА_1 до Державного реєстру виборців».

Чіткість та несуперечливість формулювань резолютивної частини. В основному, під час аналізу виявлені випадки неточного формулювання резолютивної частини рішення стосувалися передбаченого порядку оскарження рішення.

Приблизно 5 % рішень суперечить ч. 5 ст. 117 КАС України, відповідно до якої судові рішення за наслідками розгляду справ, визначених статтями 172-175 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.

Щодо логіки викладення резолютивної частини, то експертами було зафіксовано окремі рішення, які мають суперечливий характер здебільшого внаслідок встановлення обов'язку внести зміни до списку виборців судом (а не відповідною виборчою комісією), що доповнювалося технічними недоліками тексту. Наведені обставини ускладнюють можливість виборця зрозуміти суть рішення та його наслідки для себе особисто, а отже нівелюють ефективність встановленого законом права виборця на судовий захист.

2.2.4. Зрозумілість та доступність рішення.

Для позивача зміст рішення є тією метою, задля якої особа звертається для захисту свого виборчого права до суду, а отже для виборця головне значення має повнота та чіткість правової позиції суду в оцінках предмета спору та обставин справи.

Можливість розуміння позиції та висновків суду особою, що прогнала справу та планує оскаржити рішення.

Експерти звернули увагу, що викладення змісту рішення у спорах щодо списків виборців характеризується логічністю, що полегшує можливість його розуміння; цьому сприяють високий рівень стандартизованості і відсутність складних фактичних обставин справи, а також несуперечливість релевантного законодавства.

Правильність мови (відсутність орфографічних, граматичних та стилістичних помилок).

Експерти зафіксували наступні характерні недоліки тексту рішень, що впливають на загальну оцінку:

- технічні помилки через неухважність при використанні шаблонів рішень: *«Принциповим у постановленні такого рішення є ті обставини, що неналежна організацію та проведення місцевих виборів...»*, *«Суд має врахувати, що всі суперечності в законодавстві не можуть тлумачитися на шкоди правам та...»*; *«на місцевих виборах за місцем її [особи] реєстрації на дільничній комісії №051305 територіального виборчого округу №9»*
- випадки помилкової вказівки у тексті рішення замість відповідача вдруге позивача – *«В судовому засіданні позивач свій позов підтримав, прохав його задовольнити. Представник позивача до суду надіслав заяву з проханням проводити розгляд справи без його участі, щодо задоволення позову не заперечує»*;
- порушення стандартів української мови: орфографічні помилки (найчастіше відсутні апострофи, неузгоджені закінчення слів тощо) та вживання лексично неправильних слів (наприклад, *«громадянинка»*, *«позивачка»* тощо).

Чіткість формулювання предмету спору (в обсязі, достатньому для розуміння змісту спору).

Обставини спорів щодо уточнення списків виборців за загальним правилом стандартні та достатньо прості. Однак, експерти звернули увагу на наявність у вибірці рішень, в яких предмет спору і відповідно – суть рішення викладені надто фрагментарно, з прогалинами та неузгодженостями.

Відсутність надмірності у викладі обставин справи. Під час здійснення експертної оцінки переважність рішень несуттєвими обставинами чи фактами, що могло ускладнити розуміння правових позицій суду, експертами практично не було зафіксовано.

Відсутність викладу законодавчих положень, що не мають прямого відношення до предмету розгляду і сприймаються як зайві.

Експерти звернули увагу, що в аналізованих рішеннях суду щодо списків виборців в деяких випадках для тексту рішень було характерне наявність посилань на виборче і суміжне законодавство, відповідно для пояснення учасникам судових проваджень максимум інформації щодо релевантного законодавства. Найчастіше у текстах судових рішень цієї категорії виборчих спорів, на думку експертів, зустрічалися і були визнані як «зайві»: *«повний огляд нормативних положень щодо функцій та повноважень органів ведення реєстру»*, *«порядок органів ведення Державного реєстру при складанні списків виборців і передачі їх ЦВК, а також дій ДВК при отриманні списків і надсилання іменних запрошень виборцям»*.

2.2.5. Дотримання формальних вимог до тексту рішення. Результати оцінювання рішень наведені нижче.

Під час аналізу текстів рішень за критерієм дотримання формальним вимог в цілому рішення, що пройшли експертну оцінювання, характеризувалися не повною відповідністю зазначеним показникам.

Найчастіше за вказаним критерієм експерти звертали увагу на порушення **повноти відомостей вступної частини рішення** (дата надходження позову, час розгляду справи, найменування сторін тощо). Так, майже 90 % проаналізованих рішень не містять часу розгляду справи; п'ята частина проаналізованих рішень не містить дати надходження позову до суду.

Під час аналізу рішень за показником **дотримання вимог щодо структурних елементів рішення** експерти звернули увагу на досить часту відсутність вказівки на участь у судовому засіданні секретаря (більше третини рішень у проаналізованій вибірці не містили такої вказівки).

У 10 % проаналізованих рішень експертами було зафіксовано, що порядок оскарження рішення зазначено без конкретного строку (2 дні або не пізніше 4 год до початку голосування), лише з вказівкою на статтю КАСУ, що для пересічного громадянина може ускладнювати можливість оскарження рішення.

За показником **точності цитування законодавства та його відмежування від тлумачення** останнього за результатами експертної оцінки майже чверть усіх рішень характеризувалося часто неповним або неточним цитуванням відповідних положень, що були визнані експертами надмірно узагальнюючим.

Нормативно-правові акти, які застосовуються судом, у тексті рішень часто наводяться без номеру та /або дати прийняття. Частою є ситуація застосування нормативно-правового акту при його цитуванні без вказівки на конкретну статтю, шляхом загального посилення на законодавчий акт (приклад, постанова Приморського районного суду м. Одеси - справа № 522/21710/15 – *«Надані суду докази згідно із Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» свідчать про обране позивачем місце проживання, за яким він проживає і має зареєстроване місце проживання у встановленому Законом порядку»*).

В рішеннях досить часто або взагалі **відсутня точна назва закону** або використовується “скорочена назва” (без номеру, дати прийняття тощо). Наприклад, у рішенні Бориспільського міськрайонного суду Київської області від 21 жовтня 2015 року (справа № 2а/359/290/2015) використано наступну конструкцію: *«Згідно ст.3 ЗУ «Про місцеві вибори» до попереднього списку виборців на виборчій дільниці включаються громадяни України...» та «Згідно частин 1 і 2 ст. 8 ЗУ «Про Державний реєстр виборців», виборча адреса виборця визначається за зареєстрованим місцем проживання»*.

Показовою є ситуація, коли під час аналізу було виявлено, що декілька суддів одного суду при розгляді спорів щодо уточнення списків виборців користувалися однаковим шаблоном для складання тексту рішення, про що свідчать однакові помилки як при застосуванні ними норм релевантного законодавства, оформленні структурних елементів рішення, і так само орфографічні помилки викладу самого тексту за підписом трьох різних суддів.

Таким чином, проаналізувавши вимоги, яким мають відповідати судові рішення, (загальні вимоги до оформлення судового рішення, викладені у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 №7 “Про судові рішення в адміністративній справі” та окремі специфічні вимоги, передбачені виборчим законом чи КАСУ) до найтипівіших недоліків судових рішень відповідно до критерію слід віднести наступні:

- відсутній час прийняття рішення (час розгляду справи) в переважній більшості проаналізованих рішень;
- текст рішення часто не містить інформації про участь секретаря у судовому засіданні;
- вступна частина часто не містить дату надходження позову до суду;
- неповнота ідентифікуючих ознак фізичної особи – позивача;
- включення до тексту рішень положень про судові витрати (порядок розподілу тощо) не відповідає специфічним умовам процесуальних норм щодо виборчих спорів.

РОЗДІЛ 3.

СУДОВЕ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ, ЯКІ ПОРУШУЮТЬ ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ВИБОРИ

3.1. Загальна характеристика емпіричної бази аналізу судових рішень щодо оскарження дій, рішень та бездіяльності, які порушують законодавство про вибори.

3.2. Результати дослідження.

3.3. Практика розгляду судами спорів, що пов'язані із застосуванням гендерної квоти.

3.1. В даному розділі проведено аналіз судових рішень з інших предметів в розрізі інших предметів позовів.

Логіку аналізу, як і у попередньому розділі, визначав універсальний підхід до аналізу якості судових рішень, що передбачає аналіз кількісних характеристик та їх якісних (індивідуальних) проявів та особливостей за наступними критеріями: **законність, обґрунтованість, реальність виконання, зрозумілість та доступність, дотримання формальних вимог.**

Приклади, наведені в цьому розділі, відібрані випадково і виключно для ілюстрації статистичних даних і не можуть розглядатись як привід для узагальнень та висновків, що стосуються окремих суддів чи судів.

3.2. Результати дослідження.

3.2.1. Загальні дані про результати оцінювання наведені у наступній таблиці.

**Таблиця 3-1.
Експертна оцінка рішень**



Особливістю виборчих спорів за предметними категоріями цього розділу є застосування не лише КАСУ та виборчого законодавства, але й низки суміжних законів (наприклад, про інформаційні відносини, статус органів влади та місцевого самоврядування, тощо). Це створює певні складнощі для судів за умов необхідності дотримання оперативного розгляду спорів та наявності численних неправових чинників (тиск громадськості, політичних сил та місцевих бізнесових та владних еліт, тощо).

З урахуванням цього експерти оцінювали:

- повноту та правильність застосування законодавства;
- належність законодавства (тобто використання чинного та релевантного законодавства).

Правильність та повнота тлумачення законодавства.

Особливістю виборчого законодавства є його формальна визначеність, деталізація положень до рівня “технологічних приписів та інструкцій”. Тому в тлумаченні **суди дуже обмежено використовують ті способи тлумачення, які йдуть далі простого формально-логічного чи текстуального тлумачення**. В окремих випадках експерти вбачали в цій обмеженості недолік судових рішень.

Експерти визнають, що в окремих випадках суди дають **неправильне тлумачення тих положень, які мають достатню формальну визначеність** і потребують системного тлумачення в межах одного закону шляхом співставлення його окремих положень.

Так, у справі № 161/16238/15-а Луцький міськрайонний суд Волинської області здійснив неправильне тлумачення положень статті 25 Закону України “Про місцеві вибори” щодо скасування ТВК свого власного незаконного рішення. *На думку судді у справі, ТВК може приймати рішення, яке прямо Законом не передбачене, але яке й не заборонене*. Така позиція суду суперечить частині 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади, та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Разом з тим таке неправильне тлумачення Закону України “Про місцеві вибори” не призвело до ухвалення не правового рішення. У даному випадку суд фактично правильно вирішив справу відповідно до принципу верховенства права. Тобто формально є підстави для оцінки рішення як незаконного, проте правового.

В менш неоднозначному випадку, Кіцманський районний суд Чернівецької області у справі № 718/2307/15-а здійснив неправильне тлумачення положень частини 4 та 5 статті 35 Закону України “Про місцеві вибори” щодо можливості особи одночасно бути зареєстрованою кандидатом на посаду сільського голови та кандидатом у депутати сільської ради. Всупереч прямій забороні, встановленій частиною 4 статті 35, відповідно до якої “особа, яка висунута кандидатом у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидатом на посаду

сільського, селищного, міського голови або старости, не може одночасно бути висунута у будь-яких інших одномандатних, єдиних одномандатних виборчих округах з будь-яких місцевих виборів”, суддя прийшов до висновку, що одночасна реєстрація відповідачів кандидатами на посаду сільського голови та кандидатами у депутати сільської ради не суперечить вимогам Закону. При цьому, суд не навів мотивів неприйняття у якості доказу відповіді ЦВК на запит позивачів щодо тлумачення положень частини 4 та 5 статті 35 Закону України “Про місцеві вибори” щодо можливості особи одночасно бути зареєстрованою кандидатом на посаду сільського голови та кандидатом у депутати сільської ради.

Помилки в тлумаченні законодавства в багатьох випадках своєю основою мають **схильність суддів до “надмірного формалізму”**, на яку впливає не лише специфіка “стилю” виборчого законодавства, але й поширеність нормативістських світоглядних установок суддів.

Правильність тлумачення законодавства (особливо, процесуальних норм) залежить від правильності **розуміння судом специфіки виборчих спорів**. Показовим прикладом в цьому відношенні, можуть бути випадки застосування виборчого законодавства у справах, що пов’язані із реєстрацією виборців та у справах, що пов’язані із роботою територіальних виборчих комісій.

Так, Білгород-Дністровський міськрайонний суд Одеської області у справі №495/7689/15-а, відмовивши у задоволенні адміністративного позову, став на суто формальну позицію тлумачення Законів України “Про місцеві вибори”, “Про Державний реєстр виборців” та “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання”, зазначивши, що порушень законодавства про вибори не допущено. Однак судом не взято до уваги доводи позивачів, про те, що масова реєстрація за кількома адресами значної кількості громадян, що мають право голосу безпосередньо напередодні виборів може призвести до спотворення реального волевиявлення членів відповідної територіальної громади, і як наслідок – порушити принцип вільних виборів та принцип рівного виборчого права. Тому у даному випадку, виходячи з принципу верховенства права, суд мав задовольнити адміністративний позов. Висновки суду про відсутність порушень виборчих прав позивачів не зовсім відповідають обставинам справи. Адже штучна реєстрація значної кількості виборців на території територіальної громади, порушує права членів територіальної громади вільно обирати органи та посадових осіб місцевого самоврядування відповідної територіальної громади.

Так саме, Миколаївський окружний адміністративний Суд рішенням у справі № 814/3920/15 відмовив у задоволенні адміністративного позову за суто формальними підставами. На думку суду, Відділ Державного реєстру виборців при виконанні покладеного на нього обов’язку ведення Державного реєстру виборців діяв у відповідності до діючого законодавства України та в межах компетенції. Однак, відповідно до п.5 ч. 1 ст. 10 Закону України “Про Державний реєстр виборців”, “кожен виборець має право звертатися в порядку, встановленому цим Законом, до відповідного органу ведення Реєстру з мотивованою заявою

щодо неправомірного включення (невключення) до Реєстру себе чи інших осіб, запису про себе чи про інших осіб, виправлення недостовірних відомостей Реєстру щодо себе або інших осіб”. Судом не взято до уваги доводи позивача, про те, що масова реєстрація за однією виборчою адресою більше ніж 200 виборців безпосередньо напередодні виборів може призвести до спотворення реального волевиявлення членів відповідної територіальної громади, і як наслідок – порушити принцип вільних виборів та принцип рівного виборчого права.

Стосовно роботи територіальної виборчої комісії, у справі №815/6344/15, Одеський окружний адміністративний суд не врахував вимогу закону про те, що «При прийнятті документів від виборчої комісії територіальна виборча комісія перевіряє комплектність документів та цілісність упаковки усіх пакетів з виборчими документами. При цьому кожен член комісії має право оглянути кожен пакет з документами». Інакше кажучи, перевірка цілісності пакетів з виборчими документами є імперативом, обов’язком комісії, а право кожного з членів комісії на ті ж самі дії - диспозитивом. Натомість суд дійшов висновку, що «законодавцем встановлено обов’язок територіальної виборчої комісії розпечатувати та оголошувати лише зміст протоколів дільничних виборчих комісій. Огляд кожного пакету з документами є правом виборчої комісії». Тож суд дещо в інший спосіб розтлумачив норми закону. При цьому, в тексті рішення не спростовано твердження позивача про те, що районна ТВК приймала документацію з порушенням вимог Закону. Даний приклад не є поодиноким – таке саме рішення за подібних обставин прийняте й Одеським окружним адміністративним судом у справі №815/6379/15. **Треба відзначити, що «практика» передачі виборчої документації ДВК до ТВК без перевірки її комплектності та цілісності, на жаль, є поширеною.**

Також, Донецький апеляційний адміністративний суд у справі №805/4795/15-а прийняв рішення, по-перше, розцінюючи неіснуючий в законодавстві «акт про визнання недійсними контрольних талонів» як акт про встановлення випадку незаконного голосування, форму якого встановлено ЦВК. По-друге, суд проігнорував виключний перелік підстав для визнання голосування недійсним. По-третє, акт (акти), на підставі яких розглядається питання про визнання голосування на дільниці недійсним, складає відповідна виборча комісія. Тобто, такий акт мала складати міська виборча комісія. Натомість акт, який згадується у рішенні, не є таким документом. Таким чином, суд запропонував власне тлумачення встановлених законом підстав та порядку прийняття рішення про визнання голосування недійсним, яке ніяк не узгоджується із законом.

Ще у одному випадку Охтирський міськрайонний суд Сумської області розглянув справу №583/3469/15-а як таку, що відноситься до його компетенції, оскільки її предметом є встановлення факту. При цьому, таким фактом були дії члену виборчому щодо підписання протоколів підрахунку голосів за день до проведення виборів. Внаслідок розгляду із допитом

свідків *міським судом* було встановлено цей факт та *визнано дії виборчої комісії неправомірними*.

Експертами було зафіксовано і **випадки застосування неналежного законодавства** при розгляді спірних правовідносин. Наприклад, вирішуючи справу №804/15347/15, Дніпропетровський окружний адміністративний суд посилається на ч.6 статті 117 КАСУ, яка визнана неконституційною рішенням КСУ.

Дотримання єдності судової практики (правової позиції вищих судів).

Єдність правових позицій судів формується в умовах постійного оновлення виборчих законів, внесення змін та доповнень, що часто змінюють вже звичні для суддів “алгоритми прийняття рішень”. Загалом, для більшості предметних категорій справ суди використовують єдиний у сутнісному відношенні підхід, який в найбільш принципових питаннях отримує закріплення у постановах Пленуму ВАСУ. Однак, навіть в цих питаннях дослідження зафіксувало наявність розбіжностей у правозастосуванні.

В деяких випадках суди не враховують позиції Пленуму Вищого адміністративного суду. Наприклад, у справі № 823/5194/15 Черкаський окружний адміністративний суд, відмовивши в задоволенні заяви про забезпечення позову, не врахував позицію Пленуму Вищого адміністративного суду України № 15 від 01.11.2013 р. "Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом", у п. 15 якої Вищий адміністративний суд зазначив „водночас необхідно мати на увазі, що з метою забезпечення позову у виборчій справі суди не можуть зупиняти дію рішень чи забороняти вчиняти дії виборчим комісіям, у результаті чого буде зупинено виборчий процес, крім заборони оприлюднювати результати виборів у разі їх оскарження”. У наведеному випадку позивач в своєму адміністративному позові просив саме заборонити оприлюднювати результати виборів у зв'язку з їх оскарженням. При цьому суд, пославшись на зазначений пункт Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 15 вирішив заяву про забезпечення позову всупереч цьому пункту.

Протилежним випадком застосування згаданої вище Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду №15 може бути постанова Херсонського окружного адміністративного суду у справі №821/3315/15-а, в якій суд, задовольнивши заяву про забезпечення позову, не врахував позицію Пленуму № 15, але зазначив „водночас необхідно мати на увазі, що з метою забезпечення позову у виборчій справі суди не можуть зупиняти дію рішень чи забороняти вчиняти дії виборчим комісіям, у результаті чого буде зупинено виборчий процес, крім заборони оприлюднювати результати виборів у разі їх оскарження”.

3.3.2. Обґрунтованість.

Суди не завжди дають належної оцінки окремим обставинам справи, не враховують важливі для судової оцінки умови правових ситуацій, та факти, що є предметом розгляду.

Так, постановою Донецького окружного адміністративного суду у справі №805/4778/15-а відмовлено у задоволенні клопотання позивача, оскільки «клопотання вмотивоване тим, що відповідно до змісту постанови відповідача, відповідач має намір оприлюднити результати вибори до закінчення розгляду справи. При цьому, станом на час розгляду заявленого клопотання у суду відсутні докази щодо *дійсного наміру відповідача оприлюднити результати голосування* до набрання законної сили судовим рішенням.» В даному випадку на позивача покладено обов'язок довести *наміри виборчому* щодо оприлюднення результатів голосування.

В іншій постанові Львівського окружного адміністративного суду у справі №813/5962/15-а суд мотивує відмову у задоволенні клопотання тим, що позивач «не подав доказів того, що невжиття заходів забезпечення позову у запропонований в клопотанні спосіб призведе до заподіяння шкоди правам та інтересам саме позивача» та зазначив, що позивачеві відмовлено у клопотанні у зв'язку із «суб'єктивністю його побоювань». Існують й інші приклади справ, в яких суд відмовляє у клопотанні у зв'язку із «суб'єктивним характером викладених в ньому фактів» (Постанова Київського апеляційного адміністративного суду у справі №875/46/15»).

До відсутності належного обґрунтування можна віднести й численні випадки, в яких суди у резолютивній частині рішень залишають поза увагою питання сплати судового збору або, навпаки, не надаючи жодного обґрунтування, зазначають, що судовий збір має бути сплачений за декілька позовних вимог окремо при тому, що ці вимоги фактично становлять одну.

3.3.3. Реальність (можливість виконання) рішення, правильність встановлення способу, строків та порядку його виконання доцільно розглядати в сенсі позитивного обов'язку забезпечувати «ефективний засіб юридичного захисту», що покладений на державу згідно ст.13 Європейської конвенції із захисту прав людини та основоположних свобод.

Так, у рішенні Конституційного Суду України від 30 січня 2003 року вказується на «ефективний засіб захисту», що передбачено статтею 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі - Конвенція). Підкреслено, що правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, коли воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах. У цьому рішенні КСУ розглядає критерій «ефективності» судового захисту права передовсім через «ефективне поновлення в правах», тобто – в аспекті способу захисту порушеного права.

Вимога ефективного захисту права стосується дуже широкого за предметністю масиву

справ, які уповноважені розглядати та вирішувати адміністративні суди, але цей аспект може бути показово проілюстрований саме на прикладах судової практики у виборчих справах, які є показовими за наступних міркувань.

По-перше, результати вирішення судами таких справ можуть мати вплив на підсумковий результат виборів, що обумовлює особливу відповідальність суду, оскільки це також може вплинути на конституційне право значної кількості людей обирати до законодавчого органу.

По-друге, як підкреслив Європейський суд у справі *«Фродль проти Австрії»*, стаття 3 Протоколу № 1 до Конвенції закріплює характерний принцип ефективної демократії та, відповідно є надзвичайно важливою для усієї Конвенційної системи. Демократія утворює фундаментальний елемент «європейського публічного порядку», а права, які гарантовані статтею 3 Протоколу № 1 до Конвенції, є ключовими для створення та підтримки ефективної та змістовної демократії, яка керується верховенством права. Тож цінність та значимість виборчих прав як основи ефективної та змістовної політичної демократії передбачають особливу роль суду у захисті та зміцненні демократії.

По-третє, у рішенні у справі *«Гьорст проти Сполученого Королівства»* Європейський суд відзначив, що будь-який відхід від принципу загального виборчого права несе ризик підризу демократичної основи законодавчого органу і, таким чином, законодавства, яке ним ухвалюється. Отже, за філософією Європейського суду, серйозні порушення активного виборчого права можуть поставити під сумнів легітимність обраного представницького органу і дискредитувати правові акти, які приймаються цим органом.

По-четверте, у справі *«Намат Алієв проти Азербайджану»* Європейський суд наголосив, що 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 щодо проведення демократичних виборів.

Через це судова практика у справах про вибори може вважатись «лакмусовим папірцем» того, наскільки ефективно відбувається захист прав, свобод та інтересів при вирішенні судами адміністративних справ.

У практиці Європейського суду з прав людини розкривається зміст тих вимог, які слідує з статті 13 Конвенції.

а) Так, у рішенні у справі *«Пантелеєнко проти України»* Європейський суд нагадав, що стаття 13 Конвенції гарантує наявність на національному рівні засобу правового захисту для реалізації прав і свобод, визначених у Конвенції, у якій би формі вони не забезпечувались

у національному правовому полі. Дія статті 13, отже, полягає в тому, щоб національний засіб захисту відповідав суті «небезпідставної скарги» за Конвенцією та гарантував належну допомогу. Суд також підкреслив, що сфера зобов'язань договірних держав за статтею 13 коливається в залежності від природи скарги заявника; проте засіб юридичного захисту має бути «ефективним» як на практиці, так і за законом.

б) У питанні підсумкового рішення (постанови, ухвали) суду за наслідком розгляду та вирішення справи про виборчий спір, слід рахувати нормативне визначення обсягу повноважень суду у разі задоволення позову, а саме: чи законом закріплено вичерпний перелік способів захисту порушеного права, свободи, інтересу, а також порядку усунення наслідків порушення, чи суд може самостійно визначити такий спосіб та порядок?

Стосовно способу захисту порушеного права та порядку усунення наслідків порушення, має бути врахована стаття 13 Конвенції. Зокрема, у рішенні у справі *«Доран проти Ірландії»* Європейський суд з прав людини зазначив, що юридичні засоби, необхідність яких передбачена цим положенням, повинні бути «ефективними на практиці та у праві». Спосіб захисту судом порушеного права має бути ефективним та забезпечити реальне поновлення порушеного права. У цій справі також зазначено, що для цілей статті 13 Конвенції поняття «ефективний засіб» передбачає запобігання порушенню або припинення порушення, а так само встановлення механізму відновлення, поновлення порушеного права.

Нагадаємо, що за змістом положень статті 117 КАСУ, одне з призначень інституту забезпечення адміністративного позову є запобігання продовженню порушення. Тому повноваження суду вжити заходи забезпечення позову є невід'ємною складовою частиною ефективного юридичного захисту саме для цілей запобігання продовженню порушення. Це питання є важливим з огляду на швидкоплинність виборчого процесу, оскільки у разі невжиття судом певних заходів до закінчення вирішення справи по суті за деяких обставин у подальшому повноцінний захист порушеного права та усунення усіх наслідків порушення може бути взагалі неможливим. На нашу думку, це стосується повноваження суду зупинити юридичну дію оскаржуваного рішення відповідача чи заборонити йому вчиняти певну дію.

в) Як наголошується у рішенні у справі *«Салах Шейх проти Нідерландів»*, ефективний засіб – це запобігання тому, щоби відбулося виконання заходів, які суперечать Конвенції, або настала подія, чії наслідки будуть незворотними. На нашу думку, зазначена позиція Європейського суду з прав людини є ключовою у питанні нормативного закріплення інституту негайного звернення до виконання судового рішення, ухваленого за наслідком вирішення справи про виборчий спір.

г) При вирішенні справи *«Каїч та інші проти Хорватії»* Суд наголосив, що для Конвенції було би неприйнятно, якби стаття 13 декларувала право на ефективний засіб захисту без його практичного застосування. Таким чином, обов'язковим є практичне застосування засобу захисту. Протилежний підхід суперечитиме принципу верховенства права.

д) У рішенні Європейського суду у справі *«Петков та інші проти Болгарії»* вказується, що засіб є ефективним за статтею 13 Конвенції, якщо заінтересована особа може його ініціювати безпосередньо, тобто – власними діями, незалежно від іншої особи.

е) У справі *«Сілвер та інші проти Сполученого Королівства»* зазначається що принципи, які впливають із практики Європейського суду стосовно тлумачення статті 13 Конвенції, передбачають, у тому числі, що у разі, коли особа має обґрунтовану скаргу для того, аби вважатись жертвою внаслідок порушення її прав, ця особа повинна мати у своєму розпорядженні засіб для забезпечення двох ключових завдань: розгляд скарги особи та поновлення порушеного права.

Практику адміністративних судів в контексті «засобу ефективного захисту» доцільно розглянути на прикладі заходів забезпечення позову.

Зокрема, Одеський апеляційний адміністративний суд у справі за позовом Херсонської міської партійної організації політичної партії «НАШ КРАЙ» до Херсонської міської виборчої комісії Херсонської області (треті особи - ОСОБА_1, Херсонська міська організація партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина») про визнання протиправним та скасування рішення «Про відмову у реєстрації кандидата на посаду Херсонського міського голови ОСОБА_1, висунутого Херсонською організацією партії «НАШ КРАЙ», зобов'язання вчинити певні дії, задовольнив клопотання позивача про забезпечення позову.

У клопотанні ставилось питання про заборону Херсонській міській виборчій комісії затверджувати текст виборчих бюлетенів для голосування у єдиному одномандатному виборчому окрузі з виборів Херсонського міського голови до розгляду даної справи судом.

Суд враховував, що можливе затвердження відповідачем тексту виборчих бюлетенів з виборів Херсонського міського голови до розгляду даної справи Одеським апеляційним адміністративним судом заподіє шкоду правам та інтересам позивача, і, крім того, захист цих прав та інтересів стане неможливим. Тож апеляційний суд дійшов до висновку про задоволення клопотання позивача про забезпечення позову шляхом заборони Херсонській міській виборчій комісії затверджувати текст виборчих бюлетенів для голосування у єдиному одномандатному виборчому окрузі з виборів Херсонського міського голови до розгляду даної справи Одеським апеляційним адміністративним судом.

На думку експертів, така позиція суду щодо необхідності забезпечення позову узгоджується з вимогами статті 13 Конвенції, за якими «ефективний засіб» передбачає запобігання порушенню. Дійсно, логічно допустити, що у наведеному вище випадку з урахуванням того, що відповідач заперечував проти задоволення позову, затвердження тексту бюлетеня та подальше визнання протиправним, скасування рішення виборчої комісії про відмову у реєстрації кандидата та покладення на відповідача певного обов'язку, без вжиття заходів забезпечення – це створило би ситуацію, коли позивач був би змушений ініціювати ще один процес – щодо скасування рішення відповідача про затвердження тексту бюлетеня, а

потім – не виключено, ще інший процес чи навіть процеси, які би стосувались вже безпосереднього виготовлення бюлетенів поліграфічним підприємством тощо. Відтак, адміністративний суд забезпечив ефективний захист порушеного права через запобігання порушення.

Важливо також оцінити співвідношення, з одного боку, положень КАСУ щодо обсягу повноважень адміністративного суду визначати спосіб захисту порушеного права та порядок усунення наслідків порушення та, з іншого боку, вимог статті 13 Конвенції. Зокрема, враховуючи викладені позиції Європейського суду стосовно змісту статті 13, можна відзначити таке:

- при розгляді адміністративними судами виборчих справ для цілей статті 177 КАСУ поняття «передбачене законом», «визначене законом» охоплюються поняттям «ефективний засіб юридичного захисту», яке гарантоване статтею 13 Конвенції;
- відповідно до усталеної практики Європейського суду щодо статті 13 Конвенції, особа повинна мати можливість ініціювати застосування ефективного механізму захисту. Це може здійснюватися визначенням самою особою при зверненні з адміністративним позовом до суду найбільш прийняттого для неї способу захисту порушеного права та/або порядку усунення наслідків порушення;
- з урахуванням обов'язковості статті 13 Конвенції формальна відсутність у законі (наприклад, у законі про вибори) того чи іншого способу захисту порушеного права та/або порядку усунення наслідків порушення не є тими правовими підставами, які унеможливають ініціювання самою заінтересованою особою перед судом відповідного способу захисту права та/або порядку усунення наслідків порушення.
- для цілей статті 13 Конвенції поняття «ефективний засіб юридичного захисту» передбачає передовсім якісні ознаки способу захисту порушеного права та порядку усунення наслідків порушення, а не наявність формальних приписів норм «писаного» (статутного) права.

Найбільш показовою категорією справ у цьому аспекті є справи за позовами до відповідних виборчих комісій щодо визнання протиправними та скасування їх рішень про відмову у реєстрації кандидатів та покладення на відповідачів відповідних обов'язків. На нашу думку, у разі встановлення судом при розгляді справи відсутності підстав для ухвалення виборчою комісією рішення про відмову у реєстрації кандидата та, фактично, підтвердження судом необхідності такої реєстрації, на відповідача має бути покладено обов'язок зареєструвати заінтересовану особу кандидатом на виборах.

Ще під час чергових місцевих виборів 2010 року адміністративні суди в окремих справах обирали саме такий спосіб захисту порушеного права. Вищий адміністративний суд України при вирішенні деяких справ упродовж позачергових парламентських виборів 2014 року надав поглиблене обґрунтування необхідності застосовувати цього способу захисту. Вже

під час останньої кампанії з місцевих виборів 2015 року відповідні підходи все більше застосовувались місцевими та апеляційними адміністративними судами. Хоча й не завжди.

Так, в одному з рішень Вінницького апеляційного адміністративного суду вказується, що «правильним є висновок і про те, що задоволення вимоги про зобов'язання зареєструвати ОСОБА_2 кандидатом у депутати призведе до протиправного втручання суду в дискреційні повноваження Кам'янець-Подільської міської виборчої комісії». З урахуванням такого висновку нагадаємо, що згідно з Рекомендаціями № R (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень від 11 травня 1980 року, що під дискреційним повноваженням слід розуміти повноваження, яке адміністративний орган, приймаючи рішення, здійснює з певною свободою розсуду - тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин.

Таким чином, питання реєстрації або, навпаки, відмови у реєстрації кандидата не належить до дискреційного повноваження виборчої комісії. Комісія не має ніякої свободи розсуду, адже вона зобов'язана зареєструвати особу кандидатом, якщо відсутні підстави для відмови у реєстрації. При цьому виборча комісія не може обирати з кількох рішень: реєструвати або не реєструвати, оскільки такі рішення мають протилежний зміст. Тому вважаємо, що за подібних обставин, коли суд спростовує аргументи відповідача про наявність підстав для відмови у реєстрації, належним способом захисту порушеного права та порядком усунення наслідків порушення, який найбільш ефективно захищає та відновлює порушене право, є саме покладення на відповідну виборчу комісію обов'язку зареєструвати особу кандидатом.

Саме такий підхід застосовано, наприклад, Одеським апеляційним адміністративним судом в одній зі справ, коли суд вказав таке: «відповідачем не доведено наявності підстав для відмови у реєстрації ОСОБА_4 кандидатом на посаду Херсонського міського голови, що, в свою чергу, свідчить про обов'язок виборчої комісії на момент прийняття оскарженого рішення прийняти рішення про реєстрацію ОСОБА_4 кандидатом на названу посаду».

В іншому випадку Київський апеляційний адміністративний суд послався на пункт 10.3 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судові рішення в адміністративній справі» № 7 від 20 травня 2013 року, згідно з яким у разі визнання судом неправомірними дій чи бездіяльності відповідача суд може зобов'язати його вчинити чи утриматися від вчинення певних дій у спосіб, визначений чинним законодавством, яким може бути захищено/відновлено порушене право. Суд може ухвалити постанову про зобов'язання відповідача прийняти рішення певного змісту, за винятком випадків, коли суб'єкт владних повноважень під час адміністративних процедур відповідно до закону приймає рішення на основі адміністративного розсуду.

Звертаючись до аспекту способу захисту порушеного права та усунення наслідків

порушення, вважаємо за необхідне привернути увагу на ще одну категорію справ, а саме: оскарження результатів виборів з підстав, умовно кажучи, «дефектності голосування», «викривлення результатів волевиявлення» тощо. Зокрема однією з таких підстав була відсутність у виборчому бюлетені прізвища особи:

- яка повинна була бути зареєстрованою кандидатом згідно рішенням суду, але рішення суду не було виконано відповідної виборчою комісією;
- рішення про реєстрацію якої було скасовано комісією, а рішення комісії у подальшому скасовано судом з покладенням обов'язку на відповідача внести зміни до тексту виборчого бюлетеню щодо поновлення особи у списку кандидатів, що не було виконано комісією;
- яка була зареєстрована кандидатом, але внаслідок якихось обставин її прізвище не було зазначено у бюлетені; тощо.

Очевидно, що, наприклад, Закон про місцеві вибори не передбачає визнання виборів недійсними або такими, що не відбулись, у зв'язку із наведеними або подібними обставинами. Це, власне, відображено у рішеннях, ухвалених під час останніх чергових місцевих виборів 2015 року. Так, у постанові Житомирського апеляційного адміністративного суду від 02 листопада констатується, що рішенням Березнівського районного суду від 23 жовтня 2015 року, у тому числі, зобов'язано Балашівську сільську виборчу комісію Березнівського району Рівненської області поновити виборчі права позивача шляхом внесення змін до тексту виборчого бюлетеня та доповнення його відомостями про неї, як кандидата на посаду сільського голови. Проте, вказана постанова суду залишилася невиконаною. Апеляційний адміністративний суд зазначив, що перелік підстав для визнання виборів такими, що не відбулися є вичерпним та розширеному тлумаченню не підлягає. Тому невключення кандидата до виборчого бюлетеня не є підставою для визнання виборів такими, що не відбулися.

Разом із тим, у Підсумковому звіті Місії спостереження ОБСЄ/БДПЛ за місцевими виборами в Україні 2015 року відзначено загалом 3 випадки, коли за наведених вище обставин суди, умовно кажучи, «скасовували», «анулювали» (в оригіналі - *invalidated*) результати виборів.

Так, в одному з рішень Одеського апеляційного адміністративного суду дано правову оцінку ситуації, коли відповідна виборча комісія допустила бездіяльність, протиправно не забезпечила включення прізвища кандидата до бюлетеню, чим, на думку суду, обмежила особу у реалізації права бути обраним і, як наслідок, права виборців обирати, оскільки такі права мають безпосередній причинно-наслідковий зв'язок між собою. При цьому недопущення позивача до участі у виборчому процесу вказує на неможливість встановити дійсне волевиявлення громадян щодо обрання селищного голови. Апеляційний адміністративний суд погодився із судом першої інстанції щодо захисту порушеного права,

яким є скасування рішення про встановлення результатів виборів та визнання виборів такими, що не відбулися, оскільки повторне голосування або повторний перерахунок голосів без вирішення селищною виборчою комісією питання про включення кандидатури позивача до виборчого бюлетеня не призведе до відновлення його порушеного права.

3.3.4. Зрозумілість та доступність рішення.

Доступність рішення оцінювалась за кількома вимірами: правильність мови (відсутність орфографічних, граматичних та стилістичних помилок); простота та доступність стилю; відсутність викладу законодавчих положень, що не мають прямого відношення до предмету розгляду і сприймаються як зайві; відсутність надмірності у викладі обставин справи; можливість розуміння позиції та висновків суду особою, що прогнала справу та планує оскарження.

Повнота та чіткість правової позиції суду в оцінках предмета спору має ключове значення, однак вона визначається не лише суто правовими аспектами, оскільки спосіб викладення судового рішення може впливати на сприйняття його законності та обґрунтованості.

Експерти звернули увагу на випадки “мінімалізму” у викладенні змісту рішення, визнаючи, що такий стиль може бути виправданим за певних обставин (стандартність ситуації, відсутність складних правових ситуацій, несуперечливість та однозначність законодавства, тощо). Іншою проблемою є ускладнення рішення за рахунок надмірного цитування законодавства, переобтяженості тексту викладом фактів та супутніх обставин. Саме в таких випадках правова позиція суду стає розмитою та мало зрозумілою для пересічного громадянина.

Правильність мови (відсутність орфографічних, граматичних та стилістичних помилок) оцінена експертами не надто високо – середній бал склав 4,4.

Типовими недоліками, що впливають на загальну оцінку є наступні:

- стилістична неузгодженість фрагментів рішення, пропуски слів, граматична неузгодженість (наприклад, *Рішення у справі № 813/5483/15; Львівський окружний адміністративний суд;*)
- використання юридично некоректних термінів; зокрема підміна правових понять побутовими визначеннями: вживання “*місцева політична партія*” замість “*місцева організація політичної партії*” (*Рішення у справі № 683/2653/15-а; Староконстантинівський районний суд Хмельницької області*); “*голова сільської ради*” замість “*сільський голова*” (*Рішення у справі № 718/2307/15-а; Кіцманський районний суд Чернівецької області*); створення штучної колізії термінів “*підстави для відмови у реєстрації*” та “*умови здійснення реєстрації*” (*Рішення у справі № 805/4922/15; Житомирський окружний адміністративний суд*); вживання дивного

терміну “кандидати у депутати з виборів депутатів” замість “ кандидат у депутати” та “бюлетенів для проведення виборів” замість “ бюлетені з виборів” (*Рішення у справі № 810/5055/15; Київський окружний адміністративний суд*)

- Численні технічні помилки при використанні шаблонів рішень; Наприклад, *рішення у справі № 522/21720/15; Приморський районний суд міста Одеси*)

Відсутність надмірності у викладі обставин справи.

За оцінками експертів, значна частина судових рішень характеризуються наявністю надмірності у викладі обставин справи: середній бал за цим виміром складає 4,5.

Відчуття надмірності часто створюють наступні обставини :

- Доволі нескладна та стандартна фабула справи викладається заплутано, з помітними відступами від послідовності подій та логіки їх оцінки судом (*Рішення у справі № 810/5162/15; Київський окружний адміністративний суд*);
- необґрунтовані логікою рішення “повтори у викладенні обставин справи” (*Рішення у справі № 813/3624/15-а; Івано-франківський окружний адміністративний суд*).;
- невдалий порядок згадування сторін та третіх осіб, що приводить до плутанини у ОСОБАХ за текстом рішення (*Рішення у справі № 810/5162/15; Київський окружний адміністративний суд*);

Відсутність викладу законодавчих положень, що не мають прямого відношення до предмету розгляду і сприймаються як зайві.

Масив рішень, що були предметом аналізу показує наявність багатьох ситуацій порушення принципу оптимальності цитування законодавства. Середній бал за цим виміром складає 4,45.

Варто зазначити, що традиційною особливістю судових рішень у адміністративних справах є наявність численних посилань на законодавство, що пояснюється потребою надати учасникам максимум інформації щодо релевантного законодавства. Однак надмірність такої інформації може мати негативні наслідки, як мінімум - ускладнюючи сприйняття рішення. У виборчих спорах це проявляється досить часто.

Надмірність посилань на законодавство може набувати різних форм:

- надмірність посилань на законодавство “компенсує” недоліки мотивувальної частини рішення і його аргументації загалом; наприклад, а) рішення не містить жодних змістовних міркувань та оцінок стосовно фабули справи, натомість наводяться численні положення із рішень Конституційного суду України (*Рішення у справі № 815/5951/15; Одеський апеляційний адміністративний суд*); б) в мотивувальній частині рішення наведено цитати із законодавства і одразу робиться висновок “наведені у

клопотанні факти мають суб'єктивний характер” (Рішення у справі № 875/46/15; Київський апеляційний адміністративний суд);

- надмірність посилання поєднується з некоректним тлумаченням, що позбавляє можливості чітко ідентифікувати положення, що є цитуванням закону та положення, що є його тлумаченням (Рішення у справі № 815/6344/15; Одеський окружний адміністративний суд);

3.3.5. Дотримання формальних вимог до тексту рішення.

Експертні оцінки стосувались також і окремих формальних вимог до тексту рішення. Зокрема, *дотримання вимог щодо структурних елементів рішення; точність цитувань законодавства та його відмежування від тлумачень; повнота відомостей вступної частини рішення (які дають змогу його ідентифікувати: найменування сторін, дати тощо).*

Проведений аналіз показує, що значна частина рішень має недоліки, які стосуються, по-перше, загальних вимог до оформлення судового рішення (викладеним у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 7 «Про судові рішення в адміністративній справі») і, по-друге, специфічних вимог до судового рішення у виборчих спорах, що передбачені КАСУ та усталеною судовою практикою. Це є причиною того, що середній бал оцінок якості тексту судового рішення за різними вимірами становить від 4,45 до 4,72.

Серед таких недоліків (невідповідностей) найчастіше називаються наступні:

- відсутність зазначення дати подання позову чи клопотання (що створює невизначеність щодо сприйняття дотримання процесуальних строків); цей недолік є досить поширеним; наприклад, див. *рішення у справі № 813/5962/15; Львівський окружний адміністративний суд;*
- відсутність часу прийняття рішення (час розгляду справи) (в порушення вимог ч.1, п.1. Ст.163 КАСУ); наприклад, *рішення у справі № 812/1507/15, Луганський окружний адміністративний суд; рішення у справі № 683/2653/15-а, Староконстантинівський районний суд Хмельницької області; рішення у справі № 718/2307/15-а, Кіцманський районний суд Чернівецької області;*
- неточності чи прогалини у ідентифікації учасників у вступній та описовій частині рішення, що ускладнює сприйняття як обставин справи так і позиції суду; наприклад, в рішенні наводиться посилання на “позицію третьої сторони”, однак у вступній частині така особа взагалі не зазначена (*рішення у справі № 810/5055/15; Київський окружний адміністративний суд*)
- У більшості випадків рішення містять лише строки оскарження рішень, хоча відповідно п.4 ч.1 ст.163 у резолютивній частині постанови суду між іншим **має бути зазначено строк і порядок набрання постановою законної сили та її оскарження.** Тобто,

необхідно було також зазначити, що відповідно до ч.3. ст.177 КАС України судові рішення за наслідками розгляду судами першої інстанції справ, визначених статтями 172-175 цього Кодексу, набувають законної сили після закінчення строку апеляційного оскарження, а у разі їх апеляційного оскарження - з моменту проголошення судового рішення суду апеляційної інстанції.

- Поширеними є неточності у назві політичних партій - учасників судового розгляду;
- Досить часто цитування норм закону є неповним або ж неточним, надмірно узагальнюючим та спрощуючим відповідні положення. В багатьох рішеннях суди посилаються на низку статей із різних законів, після чого надають виклад відповідних законодавчих положень. При цьому виникає проблема віднесення відповідного фрагменту тексту рішення до названих статей закону, оскільки їх положення часто є не зовсім сумісними. Така “судова законотворчість” перекручує закон, нівелює його принципові положення. Є випадки, коли текст закону дослівно наводиться у тексті рішення, але посилання на нього відсутні.

3.3. Практика розгляду судами спорів, що пов’язані із застосуванням гендерної квоти.

Відсутність чіткого нормативного регулювання та вплив вищезгаданого фактору судового формалізму призвели до неоднакового правозастосування в питанні застосування квоти на представництво осіб різної статі в період місцевих виборів 2015 року.

Так, встановлення в Законі України «Про політичні партії» гендерної квоти на представництво в списках політичних партій, спричинило подання низки позовів (більше 40 справ) з боку партій, яким було відмовлено у реєстрації списків внаслідок недотримання даної вимоги закону, а також з боку партій, які оскаржували реєстрацію списків кандидатів тих партій, що цієї вимоги не дотримувались.

З огляду на існуючу в законодавстві прогалину стосовно санкції за недотримання вимоги щодо представництва, 23.09.2015 р. ЦВК було прийнято Роз’яснення № 362, в п.4 якого визначено, що «...серед передбачених частиною першою статті 46 Закону підстав для відмови в реєстрації кандидатів в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища, висунутих на місцевих виборах, *положення щодо додержання тендерної квоти відсутнє*. З огляду на це відмова в реєстрації кандидатів у депутати у багатомандатному виборчому окрузі ... з підстав недотримання положення Закону щодо представництва осіб однієї статі у виборчих списках ... *не допускається*.»

Дане роз’яснення було оскаржено декількома позовами. Постановляючи рішення за двома з таких позовів щодо оскарження Роз’яснення ЦВК, 30 вересня 2015 р. Київський апеляційний адміністративний суд, дійшов повністю протилежних висновків. В одному з них суд задовольнив позов київського осередку партії «Самопоміч» до ЦВК. В той же день суд відмовив у задоволенні аналогічного позову від партії «Сила людей». Надалі, ЦВК оскаржило

постанову про задоволення позову «Самопоміч», і Вищий адміністративний суд 02.10.2015 р. скасував попереднє рішення суду, зробивши висновок, що «частина третя статті 4 Закону України «Про місцеві вибори» є вимогою, що адресована політичним партіям, механізм реалізації та відповідальність за невиконання якої передбачено Законом України «Про політичні партії в Україні».

З даним висновком важко погодитися, оскільки ЗУ «Про політичні партії» насправді не передбачає згаданого в рішенні ВАСУ механізму відповідальності політичних партій за недотримання квот при поданні списків. Насправді, в статті 19 цього закону встановлюються наступні міри відповідальності, які можуть вживатися до політичних партій: 1) попередження про недопущення незаконної діяльності; 2) заборона політичної партії.

Варто навести приклад окремої думки судді Київського апеляційного адміністративного суду у вищезгаданій справі партії «Самопоміч». Так, суддя вказує, що не може погодитися з висновками колеги, та зазначає, що «ч. 3 ст. 4 Закону України «Про місцеві вибори» має декларативний характер, оскільки дана стаття не містить санкцію, яка б застосовувалася до суб'єкта виборчого права в результаті її недодержання (невиконання).»

Таким чином, попри суспільну значущість представництва у виборних органах осіб різної статі, тенденції у національній нормотворчій діяльності та важливість цього питання в аспекті міжнародної відповідальності України, стосовно гендерних квот суди обрали в значній мірі формалістський підхід.

Питання гендерних квот залишається недостатньо врегульованим в законодавстві. Прогалинами в законодавстві України є не лише відсутність санкції за недотримання квоти, але й відсутність норм, які б регулювали питання порядкового розподілу кандидатів різної статі в межах партійного виборчого списку, «закритість» або «відкритість» цих списків за гендерною ознакою і т.ін. (п.25 керівних вказівок Венеціанської Комісії від 23.09.2003 р. стосовно кращих практик у виборчому процесі).

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Місцеві вибори 2015 року відбувались в умовах складної суспільно-політичної ситуації, що зазнавала впливу і війни на Сході України і достатньо гострого протистояння політичних еліт. Водночас, активізація громадянського суспільства та поява нових політичних сил демократичної спрямованості зменшили масштаби порушень виборчого законодавства, які традиційно для України були найбільш поширеними саме на місцевих виборах. Ці умови визначили особливості діяльності судів під час місцевих виборів 2015 року.

Аналіз рішень судів у виборчих спорах дає підстави для певних висновків, узагальнень та рекомендацій.

Законодавство.

1. Неоднозначною є оцінка стану законодавчого забезпечення місцевих виборів. Наше дослідження показує, що слід розрізняти дві складові: а) законодавчі положення, що стосуються загальної моделі проведення виборів (перш за все, виборчої системи); б) законодавчі положення щодо адміністрування виборів (процедури формування виборчих комісій, реєстрація кандидатів, тощо). Основні дискусії щодо виборчого законодавства фактично стосуються питань виборчої системи. Водночас питання адміністрування виборів не отримують належного висвітлення та уваги. Судова практика дозволяє зробити висновок про неможливість проведення радикальних та різких змін саме в технологічних питаннях. Існує певна усталена практика застосування та тлумачення виборчого законодавства на рівні основних суб'єктів виборчого процесу, зміни якої неможливі без суттєвої підготовки, яка має тривати не один рік. В цьому контексті прийняття Виборчого кодексу має відбуватись як кодифікація існуючих процедур і основний акцент має бути зроблено на їх уніфікації та усуненні існуючих прогалин, колізій та недоліків. Заслугове на увагу ситуація із відтермінуванням прийняття законів, проекти яких були зареєстровані з початку 2015 р., та стосувалися питань забезпечення виборчих прав ВПО та внесення змін до Кримінального кодексу щодо посилення відповідальності у випадках «покупки голосів». Прогалини у законодавстві призвели до виникнення суперечливої судової практики щодо застосування гендерної квоти. Питання представництва осіб протилежної статі в списках партій та в якості кандидатів на окремі посади не може бути врегульовано лише встановленням відповідної квоти в Законі «Про політичні партії». На нормативному рівні має бути встановлений механізм відповідальності партій за недотримання цієї вимоги, а також врегульовані питання порядкового розподілу осіб протилежної статі в партійних списках, державного заохочення партій з метою дотримання цих вимог, тощо.

2. Аналіз судової практики місцевих виборів 2015 року підкреслює важливість при створенні законодавчих новацій чи кодифікації виборчого законодавства визначення меж застосування формально визначених законодавчих приписів, тобто способу формулювання

норм закону, який передбачає вичерпні переліки дій у стилі “технічних регламентів”. Навряд чи Україна здатна сьогодні відмовитись від такого підходу. Однак, виборче законодавство має містити “запобіжники проти надмірного формалізму”, що унеможливають ситуації, які набули поширення на останніх виборах. Найбільші ризики **надмірного формалізму** мають такі етапи (стадії) виборчого процесу: формування виборчих комісій; реєстрація кандидатів; реєстрація кандидатів та партійних списків з урахуванням гендерної квоти. Крім того, одним з запобіжників має бути чітка позиція щодо окремих термінів закону, які отримують неоднозначне тлумачення в правозастосуванні. При цьому, практика публікацій роз’яснень ЦВК в ході виборчого процесу не має бути вирішальною, оскільки вона не в повній мірі забезпечує послідовну реалізацію законодавства виборчими комісіями і судами, що розглядають виборчі спори.

3. Виборчі спори в кампанії 2015 р. розглядалися судами в цілому у встановлені терміни з дотриманням процесуальних вимог. Проте при вирішенні справи по суті не завжди забезпечувався належний рівень обґрунтування мотивувальної частини, що знижувало право на ефективний засіб правового захисту. У деяких випадках, зокрема, в питаннях розподілу керівних посад серед членів виборчої комісії, справах про застосування гендерних квот, законодавства про ВПО, суди працювали в умовах суперечливих вимог закону.

4. У дослідженні знайшли підтвердження висновки Конгресу місцевих та регіональних органів влад Ради Європи та ОБСЄ / БДПЛ про те, що правові рамки для місцевих виборів в Україні продовжують бути фрагментованими. Виборче законодавство містить прогалини і неясності, зокрема щодо реєстрації кандидатів, партій і фінансування виборчих кампаній, а також щодо правил вирішення виборчих спорів.

Підвищення кваліфікації суддів.

1. Аналіз судових рішень засвідчує існування потреби постійного підтримання кваліфікації суддів, що розглядають виборчі спори. Специфіка ситуації полягає в тому, що ця категорія справ є переважно “сезонною”. Склалась певна модель підвищення кваліфікації суддів з розгляду виборчих спорів, яка базується на семінарах (тренінгах), які проводяться напередодні початку виборчого процесу. Такий підхід має певні позитивні риси: можливість врахування змін у законодавстві; особливості контексту та врахування можливих акцентів та пріоритетів у використанні судів; тощо. Досвід проведення протягом 2012-2015 років серії регіональних заходів для суддів адміністративних та місцевих загальних судів, організованих міжнародними організаціями та установами, за участі суддів ВАСУ, експертів засвідчив ефективність реалізації таких проектів та підтвердив необхідність продовження такої діяльності під час наступних виборчих кампаній. Водночас, концепція таких інформаційних кампаній для суддів має бути вдосконалена, оскільки а) певна частина суддів не змогла прийняти участь і в своїх рішеннях не дотримувалась рекомендацій цих навчальних семінарів; б) існують помилки у застосуванні виборчого законодавства, що повторюються на всіх

виборах і, очевидно, не можуть бути усунуті самим фактом участі судді в одному чи кількох семінарах.

2. При вирішенні виборчих справ щодо уточнення списків виборців місцеві загальні суди мають неухильно дотримувати положень виборчого законодавства та норм КАСУ щодо обов'язкового звернення до відповідного органу ведення Державного реєстру виборців із запитом щодо уточнення відомостей про виборця.

3. Місцевим загальним судам слід при вирішенні виборчих справ щодо уточнення списків виборців слід звернути увагу на дотримання усталеної правової позиції Вищого адміністративного суду України щодо обов'язкового застосування положень ряду законодавчих актів для забезпечення повноти застосування законодавства при розгляді категорії справ щодо уточнення списків виборців.

4. Судам слід звернути увагу на застосування спеціальних законів: Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року при розгляді спорів про уточнення списків виборців за участю осіб, які мають статус внутрішньо переміщених осіб та Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року при розгляді спорів про уточнення списків виборців за участю осіб, місце проживання яких зареєстроване на такій території.

5. Досвід виборчих кампаній останніх років показує, що необхідно підготувати посібник для суддів щодо написання судових рішень у виборчих спорах, який має містити не лише доктринальний аналіз законодавства, але й: а) аналіз найбільш поширених помилок; б) наведення зразків (шаблонів) судових рішень за найбільш масовими категоріями; в) перелік правових позицій вищих судів, що мають бути використані; г) рекомендації щодо застосування релевантних положень практики ЄСПЛ.

Участь громадськості.

1. В ході дослідження встановлено, що використання предметних рубрикаторів Реєстру судових рішень, тобто заповнення відповідних статистичних форм при внесенні рішень до Реєстру, на жаль, здійснюється лише щодо частини рішень. Для підвищення спроможності громадського контролю необхідно судам необхідно більш ретельно дотримуватися правил щодо використання предметних рубрикаторів Реєстру судових рішень. Судам також необхідно більш ретельно дотримуватися термінів публікації рішень в Єдиному судовому реєстрі.

2. Проведення моніторингу якості роботи судів при розгляді виборчих спорів має бути продовжено. Ефективною така діяльність може бути при налагодженні взаємодії з судами.

ЛІТЕРАТУРА

Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 – Ст. 141.

Загальна декларація прав людини / М-во юстиції України. – К.: Логос, 1998. – 8 с.

Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принцип та пояснювальна доповідь (CDL-AD(2002)23rev) // 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. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К.: Логос, 2009. – С.50-81.

Про Державний реєстр виборців: Закон України № 698-V від 22.02.2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 20. – Ст. 282.

Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України № 2487-VI від 10.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35-36. – Ст. 491.

Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини № 3477-IV від 23.02.2006 // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України № 1207-VII від 15.04.2014 // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 26. – Ст. 892.

Про місцеві вибори: Закон України № 595-VIII від 14.07.2015 // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 37-38. – Ст. 366.

Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2012 від 04.04.2012 р. у справі... стосовно віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України – міста Києва // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. – № 3. – С.20-27.

Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 01.11.2013 № 15 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом».

Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду виборчих спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 2 квітня 2007 року № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2007. – №2. – С.85.

Інструкція з діловодства в апеляційних і місцевих адміністративних судах, затвердженої наказом Державної судової адміністрації України від 5 грудня 2006 року № 155 (із змінами і доповненнями, внесеними наказами Державної судової адміністрації України від 15 грудня 2008 року № 134, 30 червня 2010 року № 87, 15 грудня 2011 року № 168)

Постанова Пленуму ВАСУ «Про узагальнення практики вирішення адміністративними судами спорів про зміну виборчої адреси та місця голосування, уточнення списків виборців, які виникли під час позачергових виборів Президента України та виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів» від 12.09.2014 № 9 (http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/12.09.2014N9/)

Аналітичний звіт за результатами оцінки якості роботи судів при розгляді виборчих спорів. Проект USAID «Справедливе правосуддя»; Харківська міська організація «Інститут прикладних гуманітарних досліджень»: В. Кохан, О. Сердюк, М. Буроменський, С. Кальченко, Ф. Веніславський, В. Колісник, П. Любченко. – Харків, ІПГД., 2015.

Висновок 11 (2008) Консультативної Ради європейських суддів (CCJE) «До уваги Комітету Міністрів Ради Європи про якість судових рішень».

Звіт про розгляд місцевими та апеляційними судами справ, пов'язаних з виборами депутатів місцевих, сільських, селищних та міських голів у 2014 році за станом на 30 червня 2014 року. (місцеві загальні, окружні та апеляційні адміністративні суди). Форма № 2-МВ. Режим доступу: <http://www.court.gov.ua/sudovastatystyka/frfttyrty>.

Кальченко С. В. Європейські стандарти ефективної системи оскарження порушень виборчого законодавства та розгляду виборчих спорів / С. В. Кальченко // Виборче законодавство України: стан, шляхи та перспективи вдосконалення / Матеріали засідань науково-практичного семінару з проблем виборчого законодавства України. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. – С. 151-164.

Система оцінки якості роботи суду: стандарти, критерії, показники та методи. (проект)./Розроблено та рекомендовано робочою групою з розробки системи оцінювання якості роботи суду за підтримки Проекту USAID “Справедливе правосуддя”. – Київ:2014.

Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / За заг. ред. І.Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). – 2-е вид., перероб і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 720 с.

Система моніторингу та оцінювання судів: порівняльне дослідження. – Страсбург: СКЕП, 2007

Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія / М.І. Смокович. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 304 с.

Смокович М.І. Правове регулювання розгляду виборчих спорів: теоретичний і практичний аспект: монографія / М.І. Смокович. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – 576 с.

Смокович М. І. Судовий захист виборчих прав громадян / М. І. Смокович, В. С. Галайчук, С. В. Кальченко // Юридична Україна. – 2011. – № 10 (106). – С. 22-32.

Смокович М. І. Передвиборна агітація: проблеми судового контролю / М. Смокович, В. Галайчук, С. Кальченко // Юридична України. – 2011. – № 11 (107). – С.15-20.

Судове вирішення виборчих спорів в Україні (за результатами виборів 2002 року) / Буроменський М.В., Веніславський Ф.В., Колісник В.П., Сердюк О.В. – Харків: Екограф, 2003. – 76 с.

Чергові вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних міських голів 31 жовтня 2010 року. Інформаційне видання. – Київ: Фенікс, 2011. – 840 с.

Declaration on Criteria for Free and Fair Elections. Unanimously adopted by the Inter-Parliamentary Council at its 154th session (Paris, 26 March 1994) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міжпарламентського союзу (IPU). – Режим доступу: <http://www.ipu.org/Cnl-e/154-free.htm>.

Handbook for Monitoring Administrative Justice. OSCE/ODIHR. – Warsaw, 2013. – 128 p.

Trial Monitoring. A Reference Manual for Practitioners. OSCE/ODIHR. – Warsaw, 2012. – 231 p.

Ukraine local elections 25 October and 15 November 2015. OSCE/ODIHR Election Observation Mission. – Warsaw, 2016. – 58 p.

Observation of local elections in Ukraine (25 October 2015). COE Congress Monitoring Committee. – Strasbourg, 2016. – 30 p.



ПРОЕКТ «СПРАВЕДЛИВЕ ПРАВОСУДДЯ»

Проект Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Справедливе правосуддя»

Проект Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Справедливе правосуддя» працює в Україні з жовтня 2011 року. Мета Проекту – сприяти утвердженню верховенства права в Україні через підтримку судової реформи, підвищення рівня прозорості та підзвітності судової системи, поліпшення обізнаності громадян із діяльністю судової системи та зростання довіри суспільства до судової влади. Діяльність проекту ґрунтується на досягненнях попереднього Проекту USAID «Україна: верховенство права», який реалізовувався з 2006 по вересень 2011 року в рамках Угоди про співробітництво між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів. У вересні 2013 року Проект USAID «Справедливе правосуддя» було продовжено на три роки (з 1 жовтня 2013 року по 30 вересня 2016 року). 18 грудня 2014 року USAID розширило сферу діяльності проекту, додавши низку завдань на підтримку процесу впровадження законів України «Про відновлення довіри до судової влади» і «Про очищення влади», які передбачають перевірку та усунення з посад деяких суддів.

Наша місія: сприяти демократичному та економічному розвитку України, надаючи допомогу в становленні справедливої, незалежної та прозорої судової системи.

Наше бачення: ми працюємо заради утвердження в Україні незалежної судової влади на чолі з ефективними лідерами, якій довіряє українське суспільство.

Завданнями проекту є сприяння:

- гармонізації національної нормативно-правової бази по впровадженню судової реформи з європейськими та міжнародними стандартів у сфері підзвітності та незалежності судової влади;
- підвищенню рівня прозорості та підзвітності в діяльності ключових судових установ;
- вдосконаленню професіоналізму та ефективності в діяльності судової системи України;
- посиленню ролі громадських організацій у здійсненні моніторингу та підтримці судової реформи;
- впровадженню положень Закону «Про очищення влади».

Партнери проекту:

Адміністрація Президента України

Верховна Рада України

Верховний Суд України

Вища рада юстиції

Вища кваліфікаційна комісія суддів України
Вищий адміністративний суд України
Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ
Вищий господарський суд України
Державна судова адміністрація України
Міністерство освіти і науки України
Міністерство юстиції України
Національна школа суддів України
Рада суддів України
Тимчасова спеціальна комісія з перевірки суддів судів загальної юрисдикції

Проект активно співпрацює з неурядовими організаціями, вищими навчальними закладами, засобами масової інформації та іншими організаціями.

НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ

Вдосконалення нормативно-правової бази функціонування судової системи України

- Забезпечення експертного супроводу в процесі перегляду з метою вдосконалення законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про вищу раду юстиції» та у проведенні конституційної реформи;
- Допомога партнерам у виробленні й ухваленні якісних законодавчих змін, сприятливих для реформування та модернізації судівництва;
- Залучення національних та іноземних експертів до неупередженого аналізу законодавчих ініціатив на предмет оцінки їх відповідності міжнародним і європейським стандартам щодо незалежності судової влади, реформування адвокатури та юридичної освіти;
- Сприяння у налагодженні суспільного діалогу через підтримку, організацію та проведення публічних заходів з широким залученням представників громадськості, медіа та експертного середовища до обговорення питань судово-правової реформи.

Добір суддів, етика та дисциплінарна відповідальність суддів

- Сприяння якісній та повній реалізації повноважними органами законодавчих вимог щодо конкурсного добору кандидатів для призначення на посаду судді з урахуванням їх професійних досягнень та особистих характеристик;
- Експертна допомога у вдосконаленні процесу тестування та добору кандидатів на посаду судді;
- Посилення спроможності судової системи плекати засвоєння та дотримання суддями етичних стандартів;
- Підтримка органів суддівського самоврядування в реалізації положень нового Кодексу суддівської етики;

- Сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у вдосконаленні внутрішніх процедур та дисциплінарної практики стосовно стосовно суддів через впровадження кращого міжнародного досвіду аналогічних іноземних структур та застосування європейських стандартів у процесі опрацювання звернень (заяв) щодо неналежної поведінки суддів. Співпраця з Вищою радою юстиції по вдосконаленню її внутрішніх процедур та практики відповідно до гарантій незалежності суддів.

Підвищення професіоналізму суддів та працівників апарату суду

- Експертна підтримка Національної школи суддів України в її інституційному становленні;
- Допомога Національній школі суддів України в розробці та впровадженні ключових навчальних програм як для аудиторного, так і дистанційного навчання для підвищення кваліфікації суддів і працівників апарату судів з питань професійної етики, написання судових рішень, верховенства права і прав людини, управління людськими ресурсами, комунікацій тощо;
- Налагодження процесу та формування програм для спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді;
- Сприяння у формуванні корпусу викладачів з числа суддів та в підготовці й публікації навчальних матеріалів і посібників;
- Співпраця з галузевими міністерствами, українськими вузами та іншими донорами в сфері модернізації юридичної освіти.

Зміцнення інституційної спроможності установ судової влади

- Експертна допомога Раді суддів України та Державній судовій адміністрації України у виробленні стандартизованої системи оцінки діяльності суду;
- Підтримка процесу реалізації довгострокового стратегічного плану розвитку судової системи;
- Сприяння вдосконаленню судового адміністрування;
- Експертна допомога у виробленні та просуванні законодавчих змін щодо необхідності приведення бюджетного процесу судової влади у відповідність із принципами розподілу влад та незалежності судової гілки влади;
- Експертна та фінансова підтримка автоматизації робочих процесів в установах судової влади України.

Залучення громадянського суспільства до процесу реформування судової системи

- Заохочення та підтримка інститутів громадянського суспільства у налагодженні діалогу з питань судової реформи з Урядом та Парламентом;
- Заохочення представників громадянського суспільства до діяльності в програмах громадянської освіти по просуванню новел та здобутків судової реформи;
- Підтримка участі неурядових організацій у проведенні незалежного моніторингу діяльності установ судової системи, якості й темпів впровадження судової реформи.

Сприяння впровадженню в практику положень Закону «Про очищення влади»

- Вдосконалення тексту Закону «Про очищення влади» та відповідного законодавчого поля;
- Зміцнення інституцій, відповідальних за проведення люстрації, перевірки державних службовців та суддів, покращення процедур люстрації та перевірки, вдосконалення функціонування Єдиного державного реєстру осіб, до яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади»;
- Підвищення знань, удосконалення навичок та здібностей працівників установ, відповідальних за проведення люстрації, перевірки державних службовців та суддів, що дозволить їм більш професійно, справедливо та неупереджено здійснювати свою діяльність;
- з метою підвищення довіри громадськості до процесу перевірки сприяння підвищенню рівня поінформованості громадян та залучення представників громадянського суспільства до процесу перевірки державних службовців і суддів.

*Американський народ, через **Агентство США з міжнародного розвитку (USAID)**, надає економічну та гуманітарну допомогу по всьому світу понад 50 років. В Україні допомога USAID зосереджена на трьох сферах: охорона здоров'я та соціальний перехід до ринкової економіки, економічне зростання, демократія та врядування. USAID надає технічну та гуманітарну допомогу Україні з 1992 року. Детальнішу інформацію про програми USAID в Україні можна отримати на офіційному веб-сайті USAID <http://ukraine.usaid.gov> та сторінці у Facebook <https://www.facebook.com/USAIDUkraine>.*

Проект USAID «Справедливе правосуддя»

вул. Івана Франка, 36, 3 поверх

Київ, Україна, 01030

тел./факс +38(044) 581-3303

office@fair.org.ua

www.fair.org.ua

ХАРКІВСЬКА МІСЬКА ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ
«ІНСТИТУТ ПРИКЛАДНИХ ГУМАНІТАРНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ»

Організація, створена у 1998 р., має значний досвід у здійсненні широкомасштабних правових і соціальних досліджень проблем сучасної України.

Інститут має офіси у м. Києві та Харкові, представництва у м. Полтава і м. Суми.

Сфери діяльності Інституту прикладних гуманітарних досліджень:

- 1) боротьба з корупцією в Україні;
- 2) захист прав людини;
- 3) сприяння судовій реформі в Україні;
- 4) вдосконалення виборчого законодавства та практики;
- 5) соціологічні дослідження.

Наші дослідження:

- 1) співвідношення українського законодавства з Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. (Рада Європи);
- 2) боротьба з корупцією в Україні (ОБСЄ та КАМР);
- 3) правового статусу хворих на СНІД (ЮНІСЕФ і ПРООН);
- 4) правового статусу іноземців в Україні (УВКБ ООН), діагностики правової системи України щодо вирішення господарських спорів (Світовий Банк);
- 5) аналіз судової практики у вирішенні виборчих спорів в Україні у 2002 р. (USAID);
- 6) аналіз правових аспектів участі ЗМІ у виборчому процесі;
- 7) використання «брудних» виборчих технологій у ЗМІ на виборах Президента України у 2004 р. (посольство Канади в Україні), аналізу виборчого законодавства та рекомендацій щодо його застосування судами України у 2006 р. (ОБСЄ та USAID);
- 8) соціально-економічних витрат при застосуванні запобіжного заходу у вигляді взяття під варту (ABA/ROLI);
- 9) оцінювання рівня задоволеності користувачів судових послуг окремих аспектів якості функціонування судів у Харківській, Донецькій та Дніпропетровській областях за допомогою методології карток громадянського звітування (КГЗ) (USAID);
- 10) спільний українсько-канадський проект «Боротьба з корупцією в Україні», що впроваджувався за активної підтримки Інституту прикладних гуманітарних досліджень. За результатами діяльності було підготовлено 20 аналітичних матеріалів. Результати проекту були використані Міністерством юстиції України у першому щорічному звіті про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції в країні;
- 11) Моніторинг рішень про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності (USAID) з метою підготовки рекомендацій Вищій кваліфікаційній комісії суддів України щодо удосконалення форми і змісту рішень про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та підвищення якості дисциплінарного провадження;

12) Наглядний моніторинг судового процесу з метою оцінки застосування кримінально-процесуального кодексу України (ПРООН) та розробка і апробація інструменту оцінювання стану дотримання прав людини (ПРООН) для офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

13) Проведення регіональних семінарів з питань застосування нового антикорупційного законодавства України для державних службовців (Міжнародний фонд «Відродження» і ПРООН).

**«ІНСТИТУТ ПРИКЛАДНИХ
ГУМАНІТАРНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ»**

вул. Алчевських, 24, офіс 2, м. Харків, 61002

адреса для поштових відправлень: а/с 10451, м. Харків, 61002

тел./ факс: +38 (057) 714 99 52

iahr@online.ua

www.iahr.com.ua