

Ключковський Ю. Б.

ДО ПРОБЛЕМИ ПЕРЕПИНЯЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ ВИБОРЧИХ СТРОКІВ

Статтю присвячено дослідженню перепиняльного характеру строків виконання виборчих процедур (виборчих строків).

Визначення правової природи виборчих строків має важливе практичне значення. Перепиняльними прийнято називати строки, які мають бути жорстко дотримані, тобто не підлягають продовженню чи поновленню. Дії, які мали бути вчинені протягом такого строку, вчинені після його закінчення, не можуть мати юридичних наслідків. Відсутність нормативного припису щодо можливості продовження чи поновлення деяких виборчих строків разом із усвідомленням швидкоплинності і незворотності виборчого процесу та аналогією зі строками, визнаними перепиняльними нормативно, дає підстави правозастосовним органам поширювати такий характер на усі виборчі строки.

Практика правозастосування засвідчує різні підходи до розуміння характеру виборчих строків: хоча їх перепиняльний характер завжди декларується, однак не у всіх випадках дотримується. Тому постає проблема пошуку критерію, який дозволив би розділити строки виконання тих чи інших виборчих процедур відповідними суб'єктами виборчого процесу на перепиняльні, з одного боку, і такі, що є зобов'язальними, однак можуть бути продовжені, з іншого. У статті запропоновано такий критерій.

Ключові слова: виборчий процес, виборчі процедури, реєстрація кандидатів, строки оскарження, виборчі спори.

Часовий аспект виборчого процесу привертає недостатню увагу вітчизняних правознавців. Серед досліджень вітчизняних науковців можна відзначити лише роботу М. Ставнійчук¹. В. Барський відносить питання часових строків до технологічного компонента виборчого процесу, обмежуючись підкресленням важливої ролі виборчих строків².

Проте для будь-якого процесу (у тому числі юридичного) його розгортання в часі є важливою невіддільною характеристикою.

Швидкоплинність виборчого процесу, його цільова спрямованість у часі на центральну процедуру – голосування виборців – визначають низку особливостей, що стосуються встановлення та обчислення строків виконання виборчих процедур (виборчих строків). Із реалізацією деяких процедур пов'язані також строки набуття або втрати певних прав або обов'язків суб'єктів виборчих правовідносин, а отже, набуття або втрати виборчо-процесуального статусу

відповідними суб'єктами³. Тому чітко визначений порядок обчислення виборчих строків має важливе практичне значення. Незважаючи на те, що виборчі строки достатньо чітко визначені законодавством, їх зміст і характер досі в багатьох випадках залишаються дискусійними, що породжує виборчі конфлікти, які не завжди належно вирішуються виборчими комісіями і навіть судами.

У нормативних актах та юридичній літературі часовий вимір характеризується трьома різними поняттями: «строк», «термін» та «момент». Ці характеристики стосуються також часового аспекту виборчого процесу.

Строк (у вузькому розумінні) позначає часові межі (*тривалість*) виконання певних дій, тобто характеризується протяжністю в часі і має свій початок і закінчення. *Термін* позначає час (як правило, день), у який відбувається (вчиняється) одноразова подія чи дія (зокрема, у який починається чи закінчується строк). Класичними прикладами встановлення термінів є визначення дня голосування чи дня початку виборчого процесу. Однак у деяких обставинах необхідно більш

¹ М. Ставнійчук, «Строки у виборчому процесі: правові проблеми визначення поняття, класифікації та обрахунків», *Право України* 10 (2003): 21–8.

² В. Р. Барський, «Конституційне процесуальне право», в *Проблеми сучасної конституціоналістики*, ред. М. Ф. Орзих (Київ: Юринком Інтер, 2012), 310.

³ Ю. Б. Ключковський, «Виборчий процес: темпоральний аспект», *Публічне право* 4(16) (2014): 15.

точно встановити *момент* часу, у який стається подія чи вчиняється дія. Так, повноваження окружної чи дільничної виборчої комісії починаються з *моменту* складення присяги певною кількістю членів цієї комісії (двома третинами чи більшістю складу); це означає, що комісія стає повноважною вже у день складення присяги після настання зазначеного моменту.

Ця ж мета – вказівка на конкретний момент часу – у деяких випадках досягається прямим зазначенням відповідної його часової характеристики. Наприклад, заява виборця, тимчасово нездатного самостійно пересуватися, з проханням забезпечити йому голосування за місцем його перебування має бути подана до дільничної виборчої комісії не пізніше 20 години останньої п'ятниці перед днем виборів (стаття 119 Виборчого кодексу).

Термін «виборчі строки» вживається у Виборчому кодексі України у широкому його розумінні, тобто позначає усі три зазначені категорії, що стосуються перебігу часу під час виборчого процесу.

Часовий (темпоральний) аспект виборчого процесу був досліджений нами раніше⁴. Проте поза межами дослідження досі залишалася проблема правового значення виборчих строків, зокрема їх перепиняльного характеру. Перепиняльними (преклюзивними) прийнято позначати строки, які мають бути жорстко дотримані, тобто не підлягають продовженню чи поновленню; дії, які мали бути вчинені протягом такого строку, якщо вони вчинені після його закінчення, не можуть мати юридичних наслідків.

Взагалі кажучи, Виборчий кодекс явно надає перепиняльного характеру строкам подання скарг до виборчих комісій (частина шоста статті 66). У повній відповідності до цієї норми перепиняльний характер строків подання до суду позовних заяв та апеляційних скарг стосовно виборчих спорів (та деяких інших категорій термінових справ) встановлений також як виняток у сфері процесуального законодавства Кодексом адміністративного судочинства України (частина п'ята статті 270). З цього приводу Верховний Суд вказав, що «завершення встановленого строку оскарження припиняє саме існування спору й позбавляє суб'єктивного права на захист в суді незалежно від того, що зумовило пропуск цього строку»⁵.

⁴ Ю. Б. Ключковський, *Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні* (Київ: Ваіге, 2018), 587–602.

⁵ Постанова Верховного Суду від 27 листопада 2020 року у справі № 640/28485/20, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93170697>.

До нормативно визначених перепиняльними слід віднести також строки подання документів до відповідної виборчої комісії для реєстрації кандидатів, висунутих для участі у відповідних виборах. Відповідно до Виборчого кодексу, документи, подані з порушенням встановленого строку, відповідна виборча комісія не розглядає і повертає суб'єкту звернення без прийняття рішення. Певною мірою (хоча й у м'якій та прихованій формі) перепиняльного характеру надає Виборчий кодекс строкам внесення кандидатур до складу виборчих комісій при їх первинному формуванні.

Щодо інших виборчих строків, які стосуються поточних процедур виборчого процесу на його різних етапах, прямої законодавчої вказівки на їх перепиняльний характер немає. Проте відсутність нормативного припису щодо можливості продовження чи поновлення інших виборчих строків разом із усвідомленням швидкоплинності і незворотності виборчого процесу та аналогією зі строками, визнаними перепиняльними нормативно, дає підстави правозастосовним органам поширювати цей характер на усі виборчі строки. Таке розуміння закріплене в правозастосовній, у тому числі судовій практиці. Зокрема, Верховний Суд зауважив, що «Виборчий кодекс України не містить положень, які б надавали можливість для поновлення пропущеного строку у виборчому процесі»⁶.

Реалізуючи таке розуміння, від час місцевих виборів 2020 року Центральна виборча комісія не включила до переліку політичних партій, якими прийнято рішення про участь їх місцевих організацій у відповідних місцевих виборах, декілька партій, які подали до ЦВК свої відповідні рішення після закінчення строку, встановленого статтею 217 Виборчого кодексу. Такі дії Центральної виборчої комісії були визнані правомірними у судовому порядку⁷.

Свого часу Верховний Суд України скасував постанову Центральної виборчої комісії про утворення у винятковому порядку кількох десятків закордонних виборчих дільниць на території Російської Федерації у зв'язку з порушенням дозволеного строку для прийняття такого рішення; у своєму рішенні Суд ствердив, що усі строки, встановлені виборчим законодавством, за будь-яких обставин продовженню або

⁶ Постанова Верховного Суду від 15 вересня 2020 року у справі № 855/49/20, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91571625>.

⁷ Див., зокрема: Постанова Верховного Суду від 15 вересня 2020 року, справа № 855/50/20, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91538376>.

пововленню не підлягають⁸, тобто є перепиняльними. У продовження такої практики Центральна виборча комісія неодноразово відмовляла в утворенні у винятковому порядку тимчасових спеціальних виборчих дільниць у стаціонарних лікувальних закладах у зв'язку з пропуском встановленого строку внесення відповідних подань⁹.

Водночас судова практика демонструє і протилежний підхід до розуміння характеру строків виконання певних виборчих процедур. Наприклад, судовим рішенням було скасовано постанову Центральної виборчої комісії про відмову у реєстрації кандидата як протиправну і, незважаючи на те, що встановлений строк реєстрації кандидатів закінчився, Комісію було зобов'язано повторно розглянути документи, подані на реєстрацію кандидата¹⁰. Широкого розголосу під час парламентських виборів 2019 року набув факт реєстрації Центральною виборчою комісією виборчого списку кандидатів від партії «Рух нових сил Михайла Саакашвілі»¹¹ на виконання судового рішення¹² поза строками реєстрації кандидатів і навіть після проведення жеребкування партій щодо порядку їх розміщення у виборчому бюлетені.

Таким чином, юрисдикційна практика засвідчує різні підходи до розуміння характеру виборчих строків: хоча їх перепиняльний характер практично завжди декларується, однак не у всіх випадках дотримується. Відсутність прямої нормативної вказівки на характер процедурних виборчих строків ставить у цьому контексті проблему з'ясування, за яких обставин виборчі строки слід розглядати як перепиняльні, а за яких вони можуть бути порушені (продовжені).

⁸ Рішення Верховного Суду України від 28 жовтня 2004 року, у *Збірник рішень судів за результатами розгляду скарг та заяв суб'єктів виборчого процесу на виборах Президента України 2004 року*, ред. Я. В. Давидович та ін. (Київ: Атіка, 2005), 13–4.

⁹ Див., зокрема: Постанова Центральної виборчої комісії № 941 від 15 березня 2006 року «Про подання голови Станично-Луганської районної державної адміністрації Гриценка Ю.В. щодо утворення спеціальних виборчих дільниць з виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0941359-06>.

¹⁰ Рішення Шостого апеляційного адміністративного суду від 28 червня 2019 року, справа № 855/207/19, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82706949>; Постанова Верховного Суду від 2 липня 2019 року, справа № 855/207/19, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82792076>.

¹¹ Постанова Центральної виборчої комісії № 1382 від 29 червня 2019 року «Про виконання постанови Верховного Суду від 29 червня 2019 року в справі № 855/168/19», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1382359-19>.

¹² Рішення Шостого апеляційного адміністративного суду від 25 червня 2019 року, справа № 855/168/19, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82653640>; Постанова Верховного Суду від 29 червня 2019 року, справа № 855/168/19, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82707293>.

Отже, абсолютизацію перепиняльного характеру усіх без винятку виборчих строків слід визнати надмірною, що підтверджується судовою практикою. Тим не менше, не лише строки оскарження є перепиняльними. Таким чином, постає проблема пошуку критерію, який дозволив би розділити строки виконання тих чи інших виборчих процедур відповідними суб'єктами виборчого процесу на перепиняльні і такі, що є зобов'язальними, однак можуть бути продовжені.

Для пошуку такого критерію порівняємо дві близькі за змістом ситуації, пов'язані з пасивним виборчим правом під час загальнодержавних виборів. Як відомо, моментом реалізації цього права балотуватися на виборах є реєстрація кандидата. З нею пов'язані дві різні дії, що виконуються різними суб'єктами: з одного боку, подання документів до Центральної виборчої комісії, яке здійснюється самим кандидатом (у разі самовисування) або суб'єктом його висування – політичною партією, яка при цьому реалізує своє номінаційне виборче право¹³; з іншого боку – розгляд Центральною виборчою комісією поданих документів і прийняття рішення щодо реєстрації кандидата. Стосовно обох процедур встановлені строки їх виконання; однак, як показано вище, строк подання документів є перепиняльним, і суд його дотримується, тоді як строк прийняття рішення про реєстрацію, хоча й має бути дотриманий, може бути продовжений зобов'язальним судовим рішенням.

Уважний розгляд цих двох процедур, здійснюваних двома різними суб'єктами, дозволяє зауважити, що відповідні дії є двома сторонами одного правовідношення, спрямованими на спільну мету – реалізацію пасивного виборчого права потенційного кандидата, і відображають відоме явище – реалізація суб'єктивного права однієї сторони правовідношення (громадянина чи партії) породжує відповідний обов'язок у іншої (виборчої комісії). Відмінність умов виконання відповідних процедур полягає в тому, що носій права діє з *власної ініціативи* – за власним бажанням подає документи для реєстрації, тоді як протилежна сторона діє з *обов'язку*, маючи імперативне повноваження розглянути ці документи і прийняти щодо них рішення відповідно до вимог закону. Саме в цьому ми вбачаємо підстави для відмінностей природи строків виконання відповідних процедур.

¹³ Ю. Б. Клочковський, *Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні* (Київ: Байт, 2018), 164–7.

Суб'єкт пасивного чи номінаційного права, реалізуючи своє право у виборчому процесі, повинен дотримуватися процедурних (у тому числі темпоральних) обмежень, встановлених законом з метою забезпечити взаємоузгоджену реалізацію прав і законних інтересів багатьох суб'єктів, які вступають у взаємодію у складних і суперечливих правовідносинах виборчого процесу; в цьому полягає мета чітко врегульованих виборчих процедур¹⁴. Встановлення чітких перепиняльних строків для вчинення дій, спрямованих на реалізацію власного суб'єктивного права, не порушує змісту чи обсягу відповідного права громадянина чи політичної партії, оскільки вони мають можливість вільно реалізувати це право в наперед відомі їм строки, встановлені нормативно. Водночас чітке дотримання строків забезпечує рівні умови реалізації такого ж права іншими суб'єктами, дозволяючи уникати створення привілеїв чи перешкод, заборонених принципом рівного виборчого права (стаття 12 Виборчого кодексу). Таким чином, саме строків виконання процедур, якими суб'єкти виборчих прав реалізують ці права, стосується висновок Верховного Суду, який вказав, що в умовах швидкоплинного виборчого процесу порушення виборчого строку тягне за собою недотримання строків подальших процедур, що може мати наслідком не лише порушення прав чи законних інтересів окремого суб'єкта виборчого процесу, але й прав інших суб'єктів, а головне – права народу-суверена на формування складу органу влади¹⁵, а отже, таке порушення строків не повинно допускатися.

З іншої сторони правовідношення ситуація принципово відмінна. Дії виборчої комісії, уповноваженої реєструвати кандидатів, спрямовані на забезпечення реалізації пасивного виборчого права (і номінаційного виборчого права партії – суб'єктів їх висування) за умови дотримання ними вимог закону. Тому неприйняття виборчою комісією у встановлений строк рішення щодо їх реєстрації (бездіяльність комісії), а тим більше прийняття протиправного рішення, має наслідком порушення виборчих прав суб'єктів виборчого процесу і в цілому, за висловом Верховного Суду, – права народу-суверена на формування складу органу влади. Таке порушення повинно бути якнайшвидше виправлене шляхом вчинення необхідних дій (зокрема, прийняття

правомірного рішення), незважаючи на закінчення встановленого для цієї процедури строку. Отже, строки вчинення цих дій не можуть бути перепиняльними, оскільки таке їх розуміння не давало б можливості усунути наслідки неправомірних дій, а тим самим створювало б можливість зловживань та порушення принципу рівного виборчого права.

Аналогічно, на протипагу строку оскарження, не може бути визнаний перепиняльним строк розгляду скарги виборчою комісією або строки розгляду виборчого спору судом. Спроба законодавчо надати цим строкам перепиняльного характеру була визнана неконституційною; при цьому Конституційний Суд України вказав, що невиконання судом вимоги щодо розгляду справ у стислий строк не може бути підставою для залишення скарги судом без розгляду у зв'язку із закінченням строків, оскільки є несумісним із суттю конституційного права на судовий захист і призводить до порушення правової справедливості у реалізації виборчих прав громадян¹⁶.

Такі аргументи *mutatis mutandis* поширюються на інші випадки здійснення виборчими комісіями імперативних повноважень: не може вважатися перепиняльним строк, який стосується вчинення обов'язкових дій (прийняття обов'язкових рішень) виборчою комісією, якщо невчинення такої дії у встановлений строк породжує протиправну бездіяльність, яка має наслідком порушення виборчих прав суб'єктів виборчого процесу чи основних принципів виборчого права. Обов'язковий характер забезпечення дотримання виборчих прав вимагає усунення таких порушень та відновлення виборчих прав, а отже, означає необхідність вчинення відповідних дій, нехай і поза межами встановлених строків.

Узагальнюючи проведений аналіз, можемо дійти такого висновку, що перепиняльний характер мають виборчі строки, пов'язані з діями, що вчиняються суб'єктами виборчого процесу на власний розсуд, у тому числі для реалізації власних суб'єктивних прав. Водночас строки, встановлені для виконання обов'язкових дій, спрямованих на забезпечення прав інших суб'єктів, хоча і є зобов'язальними (їх недотримання кваліфікується як правопорушення), однак не можуть вважатися перепиняльними.

¹⁴ Ключковський, *Принципи виборчого права*, 580.

¹⁵ Постанова Верховного Суду від 8 липня 2019 року, справа № 855/244/19, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82872976>.

¹⁶ Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009 (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09>.

Список використаної літератури

- Барский, В. Р. «Конституционное процессуальное право». В *Проблемы современной конституционалистики*, ред. М. Ф. Орзих, 292–323. Киев: Юринком Интер, 2012.
- Ключковський, Ю. Б. «Виборчий процес: темпоральний аспект». *Публічне право* 4(16) (2014): 9–20.
- Ключковський, Ю. Б. *Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні*. Київ: Ваіте, 2018.
- Ставніичук, М. «Строки у виборчому процесі: правові проблеми визначення поняття, класифікації та обрахунків». *Право України* 10 (2003): 21–8.

Bibliography

- Barskii, V. “Konstitucionnoe protsessualnoe pravo” [“Constitutional procedural law”]. In *Problemy sovremennoi konstitucionalistiki* [Problems of modern constitutionalistics], ed. by M. F. Orzikh, 292–323. Kyiv: Yurinkom Inter, 2012 [in Russian].
- Kliuchkovskiy, Yu. “Electoral process: temporal aspect.” *Publichne pravo* [Public Law] 4(16) (2014): 9–20 [in Ukrainian].
- Kliuchkovskiy, Yu. *Pryntsypy vyborchoho prava: doktrynalne rozuminnia, stan ta perspektyvy zakonodavchoi realizatsii v Ukraini* [Principles of electoral law: doctrinal understanding, state and prospects of legislative implementation in Ukraine]. Kyiv: Vaite, 2018 [in Ukrainian].
- Stavniichuk, M. “Stroky u vyborchomu protsesi: pravovi problemy vyznachennia poniattia, klasyfikatsii ta obrakhunkiv” [“Terms in the election process: legal problems of concept definition, classification and calculations”]. *Pravo Ukrainy* [Law of Ukraine] 10 (2003): 21–8 [in Ukrainian].

Yurii Kliuchkovskiy

ON THE PROBLEM OF PRECLUSIVE CHARACTER OF ELECTORAL TERMS

The article considers one of the aspects of the temporal measure of the election process: the preclusive nature of the terms of electoral procedures (electoral terms).

Determining the legal nature of electoral terms is of great practical importance. It is generally accepted that terms are preclusive if they must be strictly adhered to, i.e. these terms cannot be extended or renewed. Any actions that were to be committed during such a period have no legal consequences if they are committed after its expiration. Some election terms are recognized as preclusive by the law. The lack of a normative provision on the possibility of extending or renewing other election terms, together with the awareness that the election process is fast-paced and irreversible as well as the analogy with the terms recognized as preclusive, provides grounds for law enforcement bodies to extend this feature to all election terms.

Judicial practice demonstrates various approaches to understanding the nature of different election terms. Although their preclusive nature is declared, it is not followed in all cases. Therefore, there exists a problem to search for a criterion that would allow to divide the terms of the implementation of certain election procedures by the relevant subjects of the election process into preclusive ones and those being mandatory but extendable.

To find such a criterion, we used a comparison of two similar situations related to passive suffrage during the national elections – the nomination of a candidate and deciding regarding his registration.

The difference between the conditions of the corresponding procedures is that the candidate being the holder of passive suffrage acts on his own initiative, i.e. at his own discretion submits documents for registration, while the opposite party (election commission), registering the candidate, acts on duty, having imperative power to consider these documents and make decisions on them in accordance with the requirements of the law. This is the reason for the difference in the nature of the terms for the corresponding procedures.

Thus, the election terms are preclusive if they are related to the actions taken by the subjects of the election process at their own discretion, including for the exercise of their own rights. At the same time, the terms set for the obligatory actions aimed at ensuring the rights of other entities, although mandatory (violation of which is qualified as being illegal), but they cannot be considered preclusive.

Keywords: election process, electoral procedures, registration of candidates, terms of appeal, electoral disputes.

Матеріал надійшов 24.05.2021



Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)