

## ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ: ДОВЕДЕННЯ У СПРАВАХ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ В УКРАЇНІ

*Статтю присвячено дослідженню стандартів доказування, що встановлені законодавством і застосовуються судами в Україні, на прикладі аналізу рішень адміністративних судів України під час виборчої кампанії 2012 року.*

**Ключові слова:** права людини, доказування, виборчі права, стандарти.

Право на вільні вибори закріплено у статті 3 Протоколу № 1 Європейської конвенції з прав людини [4]. Виходячи з тексту статті, держави-учасниці Конвенції зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечуватимуть вільне вираження думки народу під час виборів законодавчого органу. Це єдине положення Конвенції, яке передбачає не права чи свободи громадян, а лише позитивний обов'язок держави. Хоча практика суду, безумовно, підтверджує, що стаття 3 гарантує кожній особі право обирати або бути обраним до законодавчих органів. У процесі моніторингу застосування цього положення розроблено низку стандартів, зокрема це Документ Копенгагенської наради Конференції ОБСЄ щодо людського вибору 1990 року [3] та Кодекс належної практики у виборчих справах (далі – Кодекс) [8], що був розроблений Венеціанською комісією у жовтні 2002 р.

Серед іншого у Кодексі наголошується на необхідності створення ефективної системи оскарження порушень виборчого законодавства. При цьому виборчі суперечки можуть розглядатись як органами адміністрування виборів, так і судовими органами. Але традиційно основним і найефективнішим механізмом розгляду виборчих суперечок вважається суд. Саме тому це дослідження присвячено аналізу розгляду виборчих спорів саме судами. Емпіричною базою дослідження стали матеріали судової практики за результатами розгляду справ, які надійшли під час проведення виборчої кампанії 2012 року по виборах народних депутатів України до Верховної Ради України. Стаття ґрунтується на результатах аналізу та узагальнення автором понад 150 судових рішень.

За роки незалежності в Україні створено нове законодавство про вибори та забезпечено його інституційну та процесуальну реалізацію через створення системи адміністративної юстиції.

У зв'язку з утворенням адміністративних судів законодавець виходив із доцільності створення самостійного адміністративного процесу, і саме виборче законодавство, на відміну від інших галузей законодавства, містить блок процесуальних норм, дія яких відбиває співвідношення загальних та спеціальних норм процесуального права. Так, дослідники питання судового розгляду суперечок, що виникають з виборчого законодавства, одностайно визнали, що у цих «справах також розглядається суперечка про право. Визначено, що позов у справах, які виникають через законодавство про вибори, – це процесуальна вимога заявника до суду про захист публічного права та законних інтересів шляхом вирішення правового конфлікту між суб'єктами публічно-правових відносин з приводу законності правового акта, рішення, дії органів державної влади тощо з метою відновлення порушених прав та свобод. Такий самий підхід закладено у рішеннях Європейського суду з прав людини. Наприклад, у справі Алієв проти Азербайджану [27] Суд підкреслив, що існування національної системи ефективного розгляду індивідуальних скарг та позовних заяв у суперечках щодо реалізації виборчих прав є однією з найважливіших гарантій вільних і справедливих виборів та забезпечує ефективну реалізацію права обирати та бути обраним.

Функціонування системи розгляду скарг щодо порушень виборчого законодавства є гарантією належного виконання обов'язку щодо виконання своїх позитивних зобов'язань за статтею 3 Протоколу № 1 Європейської конвенції з прав людини. Процесуальні гарантії розгляду таких суперечок та, зокрема, процедура збирання і розгляду доказів є одним з фундаментальних елементів такої системи і тому важливим є розгляд кращих практик, а також виявлення недосконалостей та прогалин у чинних правових механізмах, закладених у законодавстві України.

Відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства України кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених статтею 72 цього ж Кодексу. Тобто за загальним правилом позивач повинен довести обставини, якими він обґрунтовує позивні вимоги, а відповідач повинен довести обставини, якими він обґрунтовує заперечення щодо позову. Щоб виграти справу, мало надати докази (наприклад, викликати свідка до суду для дачі показів). Важливо так побудувати дослідження, щоб переконати адміністративний суд у достовірності та значимості доказів для вирішення справи. Як зазначено в остаточному звіті Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами 28 жовтня 2012 р. в Україні, проблемою українського судочинства залишається непослідовне, нераціональне або вузьке тлумачення закону [30]. Така проблема дійсно існує, оскільки, наприклад, в одному і тому ж рішенні Суд постановив, що той факт, що одна особа є депутатом Верховної Ради України, є загальновідомим, а те, що голова обласної адміністрації разом із кандидатом від Партії регіонів, який також є заступником голови обласної адміністрації, брав участь у політичній рекламі на телебаченні, не було визнано порушенням виборчого законодавства, оскільки голова обласної адміністрації не переконував виборців підтримувати цього кандидата та не посилався на свою офіційну посаду, тобто цей факт вже не є загальновідомим [21]. Натомість інший суд постановив, що факт присутності голови районної адміністрації на агітаційному заході є явним фактом віддання переваги одному з учасників виборчих перегонів [23].

Практика розгляду суперечок під час виборчої кампанії 2012 року показала також непослідовний підхід у вирішенні питання щодо прийнятності доказів. Так, у справі за позовом суб'єкта виборчого процесу кандидата Х до суб'єкта виборчого процесу Партії Х про визнання дій щодо виготовлення та розповсюдження друкованих передвиборчих агітаційних матеріалів, що не містять відомостей про осіб, відповідальних за випуск, та розповсюдження друкованих засобів масової інформації без обов'язкових вихідних даних про випуск з агітаційної палатки такими, що не відповідають закону. Окружний адміністративний суд м. Рівного дійшов висновку, що викладені у позовній заяві докази позивача є недоведеними, а тому в задоволенні позовних вимог слід відмовити. Із матеріалів зазначеної справи бачимо, що 17 жовтня 2012 р. кандидатом у народні депутати України Х у присутності

громадянина Y та громадянина Z було складено акт про виявлене порушення закону. Цей акт було визнано судом як належний доказ, але суд відмовив у задоволенні позовних вимог, мотивуючи свою позицію тим, що позивач не довів факту розповсюдження рекламних матеріалів з агітаційного намету саме відповідачем чи з його ініціативи [22]. Таким чином, за загальним правилом кожна сторона доводить ті обставини, на які посилається. Але оскільки суди не завжди однаково підходять до оцінки наданих доказів і в судовій практиці немає єдиного підходу до оцінки міри доведеності того чи іншого факту, то експерти дійшли висновку про те, що позови залишалися без «задоволення інколи з сумнівних підстав відсутності або неприйнятності доказів, враховуючи суворі вимоги Адміністративного процесуального кодексу щодо прийнятності доказів» [30].

Особливістю адміністративного судочинства, на відміну від цивільного, є те, що тягар доведення в суперечці може покладатись на відповідача – орган публічної влади (посадову особу). Саме орган влади, до якого громадянин подав позов, повинен надати суду всі матеріали, які свідчать про його правомірні дії. Громадянину достатньо заявити, що його права порушені, або створені перешкоди для їхньої реалізації, або на нього неправомірно покладені ті чи інші обов'язки. Суд у такому разі, допомагаючи громадянину за своєю ініціативою, повинен вимагати від органу публічної влади додаткові матеріали і документи, призначити експертизу, викликати свідка, спеціаліста, а також вжити заходів для негайного виконання ухваленого ним рішення. Це не означає, що суд заздалегідь повинен стати на бік однієї зі сторін (приватної особи), оскільки він однаково повинен захищати права та інтереси обох сторін. Кодекс адміністративного судочинства України не зобов'язує суд відразу зайняти позицію фізичної особи, він лише визначає мету (ціль, спрямованість) адміністративного судочинства у світлі ст. 3 Конституції України, згідно з якою головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Тобто адміністративне судочинство спрямоване на активне та ініціативне виявлення порушень прав, свобод та інтересів осіб (як чинних, так і можливих) з боку влади і поновлення цих прав чи запобігання їх порушенню [11].

Отже, стаття 72 Кодексу передбачає, що обов'язок доведення у справах про неправомірність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень покладається на відповідача. У справах цієї категорії, оскаржується презумпція законності, дії, рішення суб'єктів, які беруть

участь у виборчому процесі та наділені певними повноваженнями. До таких актів, зокрема, можна віднести протоколи виборчих комісій, рішення, ухвалені в межах своєї компетенції органами державної влади та місцевого самоврядування, дії або бездіяльність, вчинені посадовими або службовими особами цих органів, виборчими блоками партій тощо. Проте у зв'язку з тим, що більшість доказів з адміністративної справи, як правило, створюється і зберігається у суб'єкта владних повноважень, ч. 4 ст. 71 КАС України зобов'язує його подати до суду всі документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. Це свідчить про те, що обов'язок доведення може бути посилений у зв'язку з наявністю правових презумпцій. Отже, в адміністративних справах щодо оскаржень рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень встановлена презумпція його вини. Така презумпція вини покладає на суб'єкта владних повноважень обов'язок аргументовано, посилаючись на докази, довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності та спростувати твердження позивача про порушення його прав, свобод чи інтересів. Відповідно до п. 4 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду суперечок щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» [14] всі виборчі комісії, їх голови, заступники голів, секретарі та члени є суб'єктами владних повноважень. Тому суди повинні розглядати та вирішувати зазначені суперечки, в яких однією зі сторін є виборча комісія (комісія з референдуму), її голова, заступник голови, секретар та члени, з урахуванням особливостей адміністративного судочинства у суперечках із суб'єктом владних повноважень.

Важко не погодитися з думкою місії ОБСЄ зі спостереження за виборами про те, що суди не завжди послідовно застосовували цей принцип, зокрема, у рішенні Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 29 вересня 2012 р. за позовом кандидата Х до окружної виборчої комісії № 24. У цій справі кандидат оскаржував рішення оружною виборчої комісії, яка відмовилася розглянути його заяву з мотивів подання її з пропуском строків, які є обов'язковими. У той же час кандидат стверджував, що він не міг подати заяву вчасно, оскільки комісія не працювала кілька днів і не було доступу до приміщення. Суд не здійснив перевірку цього твердження і постановив, що кандидат не навів достатньо

доказів на підтвердження своєї позиції, і таким чином зігнорував презумпцію винуватості органу державної влади [18]. В іншій справі Хмельницький окружний адміністративний суд відхилив позов кандидата до виборчої комісії, обґрунтувавши свою позицію тим, що позивач не довів бездіяльності комісії, чим повністю проігнорував обов'язок доведення, ставши на стороні відповідача [24]. Аналогічна ситуація склалася під час розгляду справи Дніпропетровським окружним судом [19].

Як неодноразово зазначалося вченими-практиками, у цьому випадку презумпція вини не є абсолютною, оскільки закон не звільняє адміністративний суд від обов'язку ухвалити справедливе і законне судове рішення. Проте презумпція вини позбавляє адміністративний суд необхідності перевіряти повідомлені позивачем обставини, якщо вони не викликають обґрунтованого сумніву [11]. Під час виборчої кампанії 2012 року Хмельницький окружний адміністративний суд ухвалив низку рішень, які чітко відбивають таку позицію. Так, у випадку неявки до суду відповідача – суб'єкта владних повноважень та наявності обґрунтованої позиції позивача суд задовольняв позов, виходячи саме з презумпції винуватості [25].

Принцип офіційності, закріплений у ч. 3 ст. 71 Кодексу адміністративного судочинства України, полягає в тому, що якщо особа, яка бере участь у справі, зокрема про виборчий процес, не може самостійно надати докази, то вона повинна зазначити причини, через які ці докази не можуть бути надані, та повідомити, де вони є чи можуть бути. На практиці це положення застосовується рідко [20].

Відповідно до ч. 4 ст. 71 Кодексу адміністративного судочинства України суб'єкт владних повноважень повинен подати до суду всі документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. У разі невиконання цього обов'язку суд самостійно вилучає зазначені документи та матеріали. Активна роль суду в адміністративному судочинстві зумовлена публічним інтересом і необхідна для врівноваження процесуального становища сторін. На практиці це положення майже не застосовується.

Дія принципу змагальності в адміністративному судочинстві звужена за рахунок надання адміністративному суду можливості за власною ініціативою збирати докази (див. п. 5 статті 71 Кодексу адміністративного судочинства). У межах цього дослідження не було виявлено жодної справи, в якій би суд здійснив вилучення доказів за власною ініціативою, що можна пояснити, зокрема, надзвичайно стислими строками проведення розглядів.

Таким чином, на нашу думку, питання доказів та доведення у справах за позовами щодо порушення виборчого законодавства потребує подальшого послідовного аналізу та вивчення. Особливої уваги заслуговують питання стандарту доведення у випадку дії презумпції винуватості суб'єкта владних повноважень, а саме використання судом наданих йому прав

щодо вилучення доказів з власної ініціативи, а також вироблення єдиних підходів щодо аналізу всієї сукупності доказів, що надасть можливість дотримання принципу юридичної визначеності та послідовності судової практики щодо виборчих справ в Україні, що є фундаментальними складовими принципу верховенства права [28].

#### Список літератури

1. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
2. Бойко В. Ф. Проблеми правосуддя в Україні і шляхи їх вирішення / В. Ф. Бойко // Право України. – 2002. – № 3. – С. 3–7.
3. Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>. – Назва з екрана.
4. Європейська конвенція про захист прав і основних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004). – Назва з екрана.
5. Жушман М.В. Судовий розгляд справ, що виникають з законодавства про вибори : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / М. В. Жушман ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. - Х., 2004. - 19 с.
6. Кальченко С. Аспекти відповідності європейським стандартам національних правових систем оскарження порушень виборчого законодавства та розгляду виборчих спорів судами в окремих державах [Текст] / С. Кальченко // Вибори та демократія. - 2011. - N 1. - С. 4-20.
7. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.
8. Кодекс належної практики у виборчих справах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-STD\(2003\)034-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL-STD(2003)034-e.asp); [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-ukr.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-ukr.pdf). – Назва з екрана.
9. Коліушко І. Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? / І. Коліушко, Р. Куйбіда // Право України. – 2007. – № 3. – С. 3–8.
10. Матвійчик В. К. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / В. К. Матвійчик, І. О. Хар. – Т. 1 – К. : КНТ, 2007. – С. 492.
11. Огородник А. Особливості доказування в адміністративних справах, пов'язаних з виборчим процесом [Електронний ресурс] / А. Огородник // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 1. – С. 33–41. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vvas/2009\\_1.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vvas/2009_1.pdf). – Назва з екрана.
12. Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДПІЛ зі спостереження за виборами 28 жовтня 2012 року в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/98746>. – Назва з екрана.
13. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина: навчальний посібник / В. Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2003. – С. 367.
14. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-07>. – Назва з екрана.
15. Практика Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int>. – Назва з екрана.
16. Про вибори народних депутатів України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua). – Назва з екрана.
17. Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму : постанова пленуму Вищого адміністративного суду України від 2 квіт. 2007 р., № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua). – Назва з екрана.
18. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду № 2а-4017/12/2170 за позовом кандидата у народні депутати до окружної виборчої комісії № 24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>. – Назва з екрана.
19. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду 2а-0470/10802/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>. – Назва з екрана.
20. Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/www.reyestr.court.gov.ua/Review/26538331>.
21. Рішення 2а/3240/12/1170 Кіровоградського окружного адміністративного суду від 2 жовтня 2012 року за позовом партії Удар до кандидата в виборчому окрузі № 100 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>. – Назва з екрана.
22. Рішення Кіровоградського окружного адміністративного суду 1170/2а-3429/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>. – Назва з екрана.
23. Рішення Херсонського окружного адміністративного суду 2а-4017/12/2170 за позовом кандидата у народні депутати до голови районної адміністрації у Херсонській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>. – Назва з екрана.
24. Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду 2270/5963/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>. – Назва з екрана.
25. Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду 2270/5902/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>. – Назва з екрана.
26. Самсін І. Побудова української моделі адміністративного судочинства: теоретико-практичні проблеми / І. Самсін // Право України. - 2006. - № 10. - С. 3-8.
27. Case of Namat Aliev v. Azerbaijan [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-98187>. – Назва з екрана.
28. Case of Sovtransavto Holding v. Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>. – Назва з екрана.
29. Угриновська О. В. Судовий захист суб'єктивних прав громадян у сфері адміністративно-правових відносин : дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Оксана Іванівна Угриновська. – Львів, 2000. – 214 с.
30. Україна. Вибори до Верховної Ради 28 жовтня 2012 року Остаточний звіт Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПІЛ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/98746>. – Назва з екрана.

*O. Klymovych*

## EUROPEAN STANDARDS: BURDEN OF PROOF IN CASES RELATED TO THE ELECTIONS IN UKRAINE

*The article is devoted to review of the standards of proof set out in legislation and applied by courts of Ukraine on the example of the decisions of administrative courts of Ukraine during the election campaign in 2012.*

**Keywords:** human rights, burden of proof, election law standards.

*Матеріал надійшов 18.03.2013*

УДК 341.174:061.1ЄС:304.42

*Бик Т. І.*

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК КОНЦЕПЦІЇ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*Розглянуто становлення і розвиток соціальної політики та концепції прав людини в рамках ЄС і, зокрема, роль Суду ЄС у цьому процесі. Проаналізовано взаємозв'язок правових систем Ради Європи та ЄС у сфері захисту соціальних прав людини. У висновках підсумовано тенденції захисту соціальних прав людини в праві ЄС.*

**Ключові слова:** соціальні права, захист прав людини, Європейський Союз (ЄС), Суд ЄС.

Європейські Співтовариства, які створювалися, передусім, на економічній основі, спочатку кардинально відрізнялися від Ради Європи, правова система якої була зосереджена на захисті прав людини. Водночас поступово ЄС приділяло усе більше уваги цій сфері. Крім того, сама природа Європейських Співтовариств дає підстави стверджувати, що захист економічних та соціальних прав був пріоритетним порівняно із захистом громадянських та політичних прав.

Становлення та розвиток концепції соціальних прав людини в праві ЄС варто аналізувати в контексті двох рівнів: формування концепції соціальної політики ЄС та концепції прав людини в правовій системі ЄС.

Історичний розвиток соціальної політики на рівні ЄС можна поділити на декілька періодів, узявши за основу класифікацію Т. Герві [23, с. 13–30].

1. **Неолібералізм (1957–1972).** У цей час формування соціальної політики ЄС базувалося на твердженні, що користь від зростаючої конкуренції в межах нещодавно створеного ЄЕС автоматично пошириться на всі інші, також і соціальний, сектори ЄЕС.

Водночас саме в цей період було прийнято два ключові для соціальної політики ЄС регулятивні документи. Першим був Регламент № 1612/68, в якому свободу руху названо фундаментальним правом працівників-громадян ЄС та їх сімей і додано, що це право вимагає рівного ставлення до таких осіб на практиці та в праві [5], а ст. 7(2) Регламенту надала працівникам-мігрантам-громадянам ЄС такі самі соціальні та податкові переваги, що й працівникам-громадянам держави, на території якої вони перебувають. Другим документом був Регламент № 1408/71, що вимагав координації державних