

УДК 342.8 : 340.132

М. І. Смокович

*суддя Вищого адміністративного суду України,
секретар Пленуму Вищого адміністративного суду України,
кандидат юридичних наук*

КОЛІЗІЇ МІЖ НОРМАМИ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Стаття 21 Загальної декларації прав людини визначає, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні. Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитись при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування [1].

Напевно, найважливішим із задекларованих прав людини та громадянина є гарантоване право на участь у виборах представницьких органів, оскільки тим самим особа здійснює безпосередньо участь у побудові демократичної держави та справедливого суспільства. Конституцією України такими правами наділені також громадяни України. Однією з гарантій реалізації цих прав є їх судовий захист.

Отже, суд, здійснюючи правосуддя, забезпечує захист гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави,

у тому числі й виборчих прав громадян України, суб'єктів виборчого процесу та інших його учасників.

Підкреслюючи роль судової влади у контролі за виборами, необхідно відзначити, що судовий контроль є найбільш ефективним засобом, оскільки, на наш погляд, важливим у забезпеченні реалізації виборчого права громадян на будь-яких виборах є судовий захист цього природного права.

Пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції України встановлено, що виключно законами України визначаються організація і порядок проведення виборів та референдумів [2].

Досвід багатьох держав світу свідчить про те, що одне з центральних місць у політичному процесі суспільства і держав, які стали на демократичний шлях розвитку, посідають проблеми створення виборчого законодавства, яке б відповідало стану суспільних відносин. Становлення і розвиток демократичної держави поза межами удосконалення виборчого законодавства є неможливим.

Історично так склалося, що Закон України "Про вибори народних депутатів України" виступає модельним законодавчим актом у галузі виборчого законодавства України в цілому. Власне, кожний із законів про вибори народних депутатів України: 1989, 1993, 1997 років – на відповідному етапі розвитку Української держави виступав визначальним законодавчим актом у правовому регулюванні народовладдя [3, с. 3].

Однак на сьогодні Верховною Радою України прийняті: Закон від 17.11.2011 № 4061-VI "Про вибори народних депутатів України"; Закон від 05.03.1999 № 474-XIV "Про вибори Президента України"; Закон від 10.07.2010 № 2487-VI "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів".

Тобто на реалізацію конституційних положень усі виборчі процеси в Україні врегульовані законодавчими актами. Крім того, були спроби кодифікувати виборче законодавство, однак цей процес зупинено.

Поряд із цим проблемним є законодавче регулювання виборів як форми волевиявлення, яке часто зазнає змін, не всі з яких відповідають Основному Закону. Крім того, окремі норми виборчого законодавства є колізійними щодо інших норм. Тому учасникам виборчих процесів та адміністративним судам під час застосування виборчого законодавства та розгляду виборчих спорів доводиться розв'язувати такі колізії.

Питанням розв'язання колізій у законодавстві присвячено багато наукових праць, зокрема ці проблеми досліджували науковці Є.В. Васьковський, О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко, В.Г. Ротань, О.Є. Сонін, С.В. Шевчук, В.Г. Перепелюк, А.Г. Хабібулін та інші, а також науковці-практики (судді) В.Я. Карабань, В.В. Кривенко, І.Л. Самсін, А.А. Стрижак, О.А. Ярема та інші.

Юридична колізія – (лат. *collisio* – зіткнення) – розбіжність або суперечність між нормативно-правовими актами, що регулюють одні й ті ж або суміжні правовідносини, а також між компетенцією органів влади. У правознавстві питання про юридичні колізії традиційно пов'язують з проблемою неузгодженостей правової системи. У теорії держави і права це поняття розглядається значно ширше [4].

Після вивчення наукових праць та висновків про юридичну колізію загалом складається враження, що таке правове явище для суб'єктів правозастосування є незрозумілим та таким, що спричиняє неврегульованість певного виду правовідносин, точніше різне врегулювання.

▪ Колізії між нормами виборчого законодавства: окремі проблеми їх розв'язання / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12smipyr.pdf>.

Мета статті – дослідити окремі колізії виборчого законодавства, знайти способи їх розв’язання адміністративними судами та визначити можливі шляхи подолання цих колізій. Важливим є те, що під час дослідження цього питання використані колізії між нормами, які мають однакову юридичну силу, тобто нормами, які містяться у відповідних законах та кодексах.

Необхідність такого дослідження зумовлена тим, що суб’єктами виборчих правовідносин неоднакового використовуються інструментарії та застосовуються норми права, які по-різному регламентують одні й ті ж відносини.

О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко вважають, що юридичні колізії – це обумовлений системою об’єктивних та суб’єктивних причин різновид протиріч у сфері права, сутність якого виявляється у наявності розбіжностей між приписами нормативно-правових актів чи нормативних та інтерпретаційних актів, що спрямовані на регулювання однотипних суспільних відносин чи роз’яснення правових норм [5]. На їхню думку, розв’язання проблем подолання колізій у національному законодавстві потребує прийняття двох законів: про нормативно-правові акти; про загальні принципи організації місцевого самоврядування [5].

Хабібулін А. Г. під юридичною колізією розуміє протиріччя між нормативними правовими актами, які регулюють одні й ті ж або подібні суспільні відносини [6, с. 567].

Щодо юридичної колізії права, то вона, на наш погляд, найбільше себе проявляє в разі наявності протиріччя між нормативно-правовими актами, які мають однакову юридичну силу, щодо врегулювання одних і тих же або подібних суспільних відносин. Тобто визначальним у цьому є не

тільки протиріччя між нормативно-правовими актами, а й те, щоб вони мали однакову юридичну силу.

У протилежному разі, вважаємо, юридична колізія відсутня, так як норми акта вищої юридичної сили мають пріоритет над нормами актів нижчої юридичної сили, тобто відсутня проблема у їх правозастосуванні. З огляду на викладене для юридичної колізії, на нашу думку, характерним є проблемність її розв'язання, а такі проблеми можуть бути лише в разі, якщо протиріччя виникли між нормативно-правовими актами, які мають однакову юридичну силу.

З моменту започаткування адміністративного судочинства в Україні під час розгляду виборчих спорів адміністративні суди зіткнулися з юридичними колізіями, які виникли між нормами Закону України від 25 березня 2004 року № 1665 "Про вибори народних депутатів України" в редакції Закону від 7 липня 2005 року № 2777-IV (далі – Закон, Закон про вибори народних депутатів) та нормами Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (далі – КАС України). Колізії між нормами цих нормативно-правових актів впливали на визначення підсудності виборчих справ, обчислення строків на апеляційне оскарження, що було суттєвим під час здійснення судового контролю за виборами народних депутатів України 2006 року.

Відповідно до частини третьої статті 116 Закону про вибори народних депутатів скарга щодо рішень, дій чи бездіяльності окружної виборчої комісії, члена виборчої комісії подається до апеляційного суду за місцезнаходженням окружної виборчої комісії [7].

Водночас, за приписами частини четвертої статті 172 КАС України, рішення, дії чи бездіяльність територіальних (окружних) виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів народних депутатів України

▪ Колізії між нормами виборчого законодавства: окремі проблеми їх розв'язання / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12smipyr.pdf>.

оскаржуються до окружного адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії [8].

Крім того, відповідно до частини четвертої статті 116 Закону скарга щодо рішення, дії чи бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена Центральної виборчої комісії подається до Верховного Суду України [6]. Водночас частиною третьою статті 172 КАС України встановлено, що рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів оскаржуються до Вищого адміністративного суду України. Усі інші рішення, дії чи бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії оскаржуються до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ [8].

Зазначені норми мають однакову юридичну силу, але по-різному врегульовують одні й ті ж відносини щодо визначення предметної підсудності виборчих справ із вищезгаданим предметом спору. Наведене колізійне правове становище мало місце в період виборів народних депутатів України 2006 року. Розв'язання цієї юридичної колізії було складним завданням, у якому найважливішим було визначення предметної підсудності справи щодо оскарження рішення Центральної виборчої комісії про встановлення результатів виборів народних депутатів, а саме: до підсудності Верховного Суду України чи Вищого адміністративного суду України належить така справа.

Розв'язання вказаних колізій викликало великий інтерес серед науковців-правників та суддів. Попередньо зазначимо, що результат розв'язання цих колізій був нетиповим, оскільки пріоритет було надано нормам КАС України, а не Закону про вибори народних депутатів.

▪ Колізії між нормами виборчого законодавства: окремі проблеми їх розв'язання / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12smipyr.pdf>.

На наш погляд, таке правозастосування було помилковим, оскільки були порушені інструментарії тлумачення та способи розв'язання юридичних колізій.

Так, із пункту 4 розділу XIV "Прикінцеві положення" Закону про вибори народних депутатів випливає, що з дня набрання чинності КАС України розгляд скарг у судах здійснюється в порядку, встановленому КАС України, з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом [7]. Тобто цією нормою було встановлено, що в наведених випадках необхідно застосовувати положення КАС України, але за умови відсутності особливостей, передбачених у Законі. Як зазначалося, такі особливості були в Законі, однак, не звертаючи на них увагу та ігноруючи їх, суди застосовували приписи КАС України.

Крім того, було порушено правило щодо застосування нормативно-правового акта, який прийнято пізніше. Закон про вибори народних депутатів було прийнято пізніше, ніж КАС України, тому правові приписи Закону мають пріоритет над приписами КАС України.

Із цього приводу Конституційний Суд України в мотивувальній частині Рішення від 3 жовтня 1997 року №4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України зазначив: "Конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативно-правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному. Звичайною є практика, коли наступний у часі акт містить пряме застереження щодо повного або часткового скасування попереднього. Загальновизнаним є й те, що з прийняттям нового акта, якщо інше не передбачено самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше" [8, с. 24].

▪ Колізії між нормами виборчого законодавства: окремі проблеми їх розв'язання / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12smipyr.pdf>.

Зазначеним доведено, що під час здійснення судового контролю виборів 2006 року були порушені норми Закону про вибори народних депутатів щодо визначення підсудності виборчих спорів, у тому числі й щодо розгляду справи про оскарження результатів виборів, яку розглядав Вищий адміністративний суд України, а повинен був розглядати Верховний Суд України. Водночас, на нашу думку, наявність колізійних норм, які мають пріоритет, з метою забезпечення ефективного розгляду виборчих спорів надавало право на інше застосування та розв'язання такої юридичної колізії. Було започатковано адміністративне судочинство, утворено Вищий адміністративний суд України, тому з точки зору доцільності необхідно було пріоритет надавати приписам КАС України, хоча такий висновок суперечить загальноприйнятим правилам розв'язання юридичних колізій. Тобто до розв'язання юридичної колізії було застосовано принцип доцільності.

Пленумом Вищого адміністративного суду України 3 квітня 2007 року було прийнято постанову "Про практику застосування адміністративними судами положень КАСУ під час розгляду виборчих спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму", яка стала своєрідним стержнем єдності судової процесуальної практики під час розгляду виборчих спорів [10, с. 197].

Однак, не зважаючи на зусилля Вищого адміністративного суду України та враховуючи зміни у виборчому законодавстві, аналізуючи виборче законодавство та судову практику з 2005 по 2011 рік, можна зробити висновок, що процес законотворення у цій сфері правовідносин ішов не на усунення колізій у законодавстві, не на стабілізаційне регулювання виборчих процесів, а навпаки... [10, с. 197].

На наш погляд, зазначені висновки ґрунтуються на такому законотворенні.

Так, Законом України від 21 серпня 2009 року №1616-VI "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України" вносяться зміни до КАС України (ст. 176) і Закону України "Про вибори Президента України" (ст. 99), але одні й ті ж правовідносини ці зміни по-різному врегульовують, зокрема по-різному встановлюють підсудність розгляду справ за зверненням партій на дії кандидата на пост Президента України, строки звернення до суду, осіб, які мають право звернутися до суду та багато інших [10, с. 198].

У судах виникло питання: якого ж закону норми застосовувати, оскільки ці норми мають однакову юридичну силу. У цьому випадку Рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 року №4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України, яким визначено, що пріоритет має норма, прийнята пізніше, застосувати неможливо, оскільки зміни прийняті одним і тим самим законом, ще й одночасно набрали чинності.

За судовою практикою пріоритет було надано спеціальному закону, тобто зміненим нормам КАС України, а не нормам Закону України "Про вибори Президента України". Хоча, на наш погляд, виникає питання: який закон у цій ситуації спеціальний (процесуальний чи матеріальний, в якому є процесуальні норми). Вважаємо, що спеціальними є процесуальні норми, які містяться в матеріальному законі, норми ж процесуального кодексу в цьому разі є загальними щодо процесуальних норм у матеріальному законі.

Водночас, щодо розв'язання зазначеної колізії, окремі суди під час розгляду виборчих спорів пріоритет надавали нормам, які більш забезпечували реалізацію учасниками виборчих процесів прав на

▪ Колізії між нормами виборчого законодавства: окремі проблеми їх розв'язання / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12smipyr.pdf>.

доступність до суду та судовий захист. Такий підхід, на нашу думку, є прийнятним та відповідає правилам застосування принципу верховенства права в адміністративному судочинстві.

Необхідно зазначити, що в цьому напрямку в законотворчій діяльності є позитивні зрушення. Так, частиною дев'ятою статті 108 Закону України від 17 листопада 2011 року №4061-VI "Про вибори народних депутатів України" встановлено, що порушення законодавства про вибори, можуть бути оскаржені до суду в порядку, визначеному КАС України [11]. Така законотворчість виключає в майбутньому юридичні колізії між нормами процесуального кодексу та матеріального закону щодо процедури розгляду адміністративними судами виборчих спорів.

Варто відзначити, що розв'язання таких юридичних колізій як правового явища є більше теоретичним питанням. Однак у науці немає єдиного підходу до їх розв'язання. Разом із цим українським науковцем В. Г. Ротанем розробляється новітнє вчення про тлумачення актів законодавства, яке враховує особливості вітчизняної правової системи в цілому, вітчизняного законодавства та практики його застосування [12, с. 8]. На сьогодні В. Г. Ротань розробляє 110 правил тлумачення нормативно-правових актів, які попередньо вивчалися та обговорювалися під час проведення навчальних сесій для тренерів з методології тлумачення нормативно-правових актів. Проведення таких сесій ініціювала Вища кваліфікаційна комісія суддів України за фінансування Європейського Союзу та Ради Європи відповідно до спільної програми "Прозорість та ефективність судової системи України".

Висновки

Один із способів розв'язання юридичних колізій полягає у необхідності прийняття Верховною Радою України Закону про

▪ Колізії між нормами виборчого законодавства: окремі проблеми їх розв'язання / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12smipyr.pdf>.

нормативно-правові акти, в якому необхідно визначити пріоритети норм у юридичних колізіях, що містяться в актах однакової юридичної сили. Цим законодавчим актом необхідно також урегулювати та удосконалити ієрархію національного законодавства з точки зору юридичної сили нормативно-правових актів.

Також, вважаємо, що між органами правотворення, судами та юридичними науковими установами повинна бути тісна співпраця, яка може підняти на відповідний рівень якість прийняття законів та інших нормативно-правових актів. Наприклад, у разі неоднакового застосування судами однієї норми права та неоднакового її розуміння іншими правозастосовними суб'єктами нормотворчий орган повинен внести зміни в такі норми з дня уточнення їх внутрішнього змісту та сутності. Разом із цим законодавець повинен дотримуватись правових вчень, наукових висновків, судової практики для дотримання балансу між наукою, практикою та нормотворенням.

Водночас на науково-практичному рівні необхідно підготувати посібник щодо методів тлумачення норм права. У навчальних закладах, які готують юристів, варто запровадити спеціальний предмет щодо вивчення способів тлумачення норм права та застосування їх на практиці, оскільки важливим у навчанні є не тільки здобуття правничих знань, а й знання правильного розуміння та застосування норм права на практиці.

Список використаних джерел

1. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

▪ Колізії між нормами виборчого законодавства: окремі проблеми їх розв'язання / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12smipyr.pdf>.

2. Конституція України від 28 червня 1996 року // Офіційний вісник України. – 2010. – №72/1 (01.10.2010). – Ст. 2598.
3. Коментар Закону України "Про вибори народних депутатів України" / за ред. М. І. Ставнійчук, М. І. Мельника. – К. : Атіка, 2002. – С. 3.
4. <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
5. http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/2105.htm.
6. Теория государства и права: учебник / под ред. В.Я. Кикотя, В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ИД "ФОРУМ": ИНФРА-М, 2008. – 624 с. – (Высшее образование). – С. 567.
7. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 25 березня 2004 року №1665 в редакції Закону від 7 липня 2005 року № 2777-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 33 (02.09.2005). – С. 1983.
8. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – С. 1358.
9. Смокович М. І. Проблеми визначення юридичної сили нормативно-правових актів під час вирішення адміністративних спорів / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 1. – С. 24.
10. Смокович М. І. Розгляд виборчих спорів адміністративними судами / М. І. Смокович // Науково-практичне видання "Виборче законодавство України: Стан, шляхи та перспективи вдосконалення". – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України. – 2011. – С. 197.
11. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 97 (23.12.2011). – Ст. 3526.

12. Науково-практичний коментар до цивільного законодавства України. У 4-х т. – Т. 4. Методологія тлумачення нормативно-правових актів України / відп. ред. В. Г. Ротань. – К. : Юрид. книга; Севастополь: Ін-т юрид. дослід., 2008. – 848 с. (Нормат. док. та комент.). – С. 8.

Смокович М. І.

Колізії між нормами виборчого законодавства: окремі проблеми їх розв'язання

У статті, присвяченій розв'язанню юридичних колізій, досліджено окремі суперечності норм виборчого законодавства. На підставі проведеного аналізу судової практики доведено, що уникнути юридичних колізій як правового явища можливо лише шляхом здійснення комплексних законодавчих, наукових та практичних заходів

Ключові слова: адміністративне судочинство, виборче законодавство, законотворчість, судова практика, юридичні колізії

Смокович М. И.

Коллизии между нормами избирательного законодательства: отдельные проблемы их разрешения

В статье, посвященной разрешению юридических коллизий, исследованы отдельные противоречия норм избирательного законодательства. На основании проведенного анализа судебной практики доведено, что избежать юридических коллизий как правового явления возможно только путем осуществления комплексных законодательных, научных и практических мероприятий

Ключевые слова: административное судопроизводство, избирательное законодательство, законотворчество, судебная практика, юридические коллизии

Smokovych M. I.

Collisions of electoral legislation norms: some problems of their resolution

In the article, which is a survey of judicial collisions resolution, research regarding some contradictions of electoral legislation norms is made. On the ground of conducted analysis of the case law the author ascertains that there is the possibility to avoid judicial collisions as a legal phenomenon only in via implementation of complex legislative, scientific and practical activities

Key words: administrative judiciary, electoral legislation, lawmaking, case law, judicial collisions