

Міхесєв М. В.,

аспірант

Інституту держави і права імені В. М. Корецького

Національної академії наук України

ORCID: 0000-0002-5384-5985

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОВАДЖЕННЯ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ
І СВОБОД ГРОМАДЯН ПІД ЧАС ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ. ЯКИЙ ДОСВІД
КРАЇН ЄС МОЖЕ ЗАПОЗИЧИТИ УКРАЇНА НА ШЛЯХУ ГАРМОНІЗАЦІЇ
ЗАКОНОДАВСТВА ДО СИСТЕМИ ПРАВА ЄС**

**ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AS A MEANS OF ENSURING THE RIGHTS
AND FREEDOMS OF CITIZENS DURING THE ELECTION PROCESS.
WHAT EXPERIENCE FROM EU COUNTRIES CAN UKRAINE BORROW
ON THE PATH TO HARMONIZATION OF LEGISLATION
TO THE EU LEGAL SYSTEM**

У статті пропонується глибокий аналіз поточних зусиль України щодо узгодження її адміністративних механізмів вирішення виборчих спорів зі стандартами Європейського Союзу, з акцентом як на досягненнях, так і на постійних викликах. У статті детально порівнюється подвійна система адміністративних та судових проваджень України та ЄС для вирішення виборчих спорів, відзначаючи нещодавнє створення спеціалізованих адміністративних судів та запровадження суворих процесуальних термінів як значні кроки вперед. Однак у статті критично висвітлюються такі поточні проблеми, як неефективність чинних санкцій, часта плинність членів виборчих комісій та недостатній юридичний професіоналізм, які часто не стримують порушення виборчого законодавства. Спираючись на порівняльний аналіз, у статті досліджуються моделі країн-членів ЄС, таких як Німеччина, Франція та країни Північної Європи, демонструючи спектр підходів – від нагляду конституційного суду до парламентського та адміністративно-процесуального перегляду. У дослідженні підкреслюється важливість неупереджених, професійно укомплектованих виборчих комісій, пропорційних та підлягаючих виконанню санкцій, а також прозорих, доступних механізмів вирішення спорів. У статті також наголошується на необхідності правової стабільності, виступається за кодифікацію основоположних виборчих принципів на конституційному рівні та рекомендується мораторій на суттєві правові зміни ближче до виборів. Стаття завершується пропозицією цілеспрямованих реформ для України: зміцнення незалежності та професіоналізму виборчих комісій, підвищення судової експертизи, реформування системи санкцій, сприяння структурованому діалогу зацікавлених сторін та гармонізації правової бази. Ці реформи представлені як важливі для демократичного розвитку України та успішної інтеграції до ЄС, забезпечення надійного захисту виборчих прав, довіри громадськості до виборчого процесу та консолідації демократичного управління відповідно до європейських стандартів.

Ключові слова: адміністративні провадження, адміністративний процес, судові спори, виборчий процес, виборче право, законодавче регулювання виборчих процесів, право країн ЄС, порівняльне право.

The article offers an in-depth examination of Ukraine's ongoing efforts to align its administrative electoral dispute resolution mechanisms with European Union standards, emphasizing both achievements and persistent challenges. It details Ukraine's dual system-administrative and judicial-for handling electoral disputes, noting the recent establishment of specialized administrative courts and the implementation of strict procedural timelines as significant steps forward. However, the article critically highlights ongoing issues such as the politicization and frequent turnover of election commission members, insufficient professionalism, and the ineffectiveness of current sanctions, which often fail to deter electoral violations. Drawing on comparative analysis, the article explores models from EU member states like Germany, France, and the Nordic countries, showcasing a spectrum of approaches from constitutional court oversight to parliamentary and administrative review. The study underscores the importance of impartial, professionally staffed election commissions, proportionate and enforceable sanctions, and transparent, accessible dispute resolution mechanisms. It also stresses the necessity of legal stability, advocating for the codification of fundamental electoral principles at the constitutional level and recommending a moratorium on significant legal changes close to elections. The article concludes by proposing targeted reforms for Ukraine: strengthening the independence and professionalism of electoral commissions, enhancing judicial expertise, reforming the sanctions system, fostering structured stakeholder dialogue, and harmonizing legal frameworks. These reforms are presented

as essential for Ukraine's democratic development and successful EU integration, ensuring robust protection of electoral rights, public trust in the electoral process, and the consolidation of democratic governance in line with European standards.

Key words: *administrative proceedings, administrative process, litigation, electoral process, electoral law, legislative regulation of electoral processes, law of EU countries, comparative law.*

Адміністративне провадження у виборчих спорах є критично важливим компонентом демократичного управління, забезпечуючи захист виборчих прав та справедливе та ефективне вирішення спорів [1]. Україна на шляху до європейської інтеграції працює над гармонізацією своєї законодавчої бази зі стандартами ЄС. У цій статті розглядається поточний стан адміністративного провадження у виборчій системі України, аналізується відповідна практика країн ЄС та визначаються ключові сфери, де Україна може запозичити європейський досвід для зміцнення своїх механізмів вирішення виборчих спорів. Хоча Україна досягла значного прогресу у створенні спеціалізованих адміністративних судів та комплексних адміністративних процедур, залишається кілька сфер, які виграли б від запозичення передового досвіду держав-членів ЄС, зокрема щодо незалежності виборчих комісій, ефективних санкцій за порушення та доступних процедур вирішення спорів.

Триваючий процес європейської інтеграції України, який розпочався з надання Україні статусу кандидата на членство в ЄС у 2022 році, вимагає комплексних реформ для приведення поняття адміністративного провадження України, як групи однорідних процесуальних відносин, у відповідність зі стандартами ЄС. Ця адаптація передбачає модернізацію законодавства, розбудову інституційної спроможності та дотримання таких принципів, як прозорість, ефективність та доступність. Досліджуючи провадження в адміністративному процесі України з точки зору їх класифікації на конфліктні та неконфліктні адміністративні провадження автором встановлено, що найбільшим видом адміністративних проваджень в Україні, є неконфліктні адміністративні провадження, які здійснюються державними органами та посадовими особами, а також недержавними органами, уповноваженими державою здійснювати різноманітні нормативно-правові акти, щодо реалізації прав громадян та виконання ними своїх обов'язків. Конфліктні адміністративні провадження, які здійснюються окремими посадовими особами та державними органами, в тому числі судами загальної юрисдикції. Ці провадження стосуються порушень фізичними та юридичними особами встановлених норм і правил, що тягнуть за собою адміністративну відповідальність. Окремим, видом адміністративних проваджень, є провадження, які здійснюють адміністративні суди, що розглядають справи стосовно порушень, які допущені державними органами чи посадовими особами у сфері виконання своїх безпосередніх обов'язків [2].

Система вирішення виборчих спорів в Україні включає як адміністративні, так і судові компоненти, зі спеціальними процесуальними правилами, розробленими для врахування чутливого до часу характеру виборчих питань.

Розглянемо що складає правову базу та процедури проваджень у виборчих спорах в Україні. Кодекс адміністративного судочинства України містить спеціальні положення щодо виборчих спорів, встановлюючи спеціалізовані процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій. Адміністративні справи щодо скарг на дії виборчих комісій зазвичай розглядаються окремими адміністративними судами у складі колегії з трьох суддів, що забезпечує колегіальний підхід до цих делікатних питань. Кодекс встановлює суворі часові рамки: скарги, як правило, мають бути подані протягом п'яти днів з моменту оскаржуваного рішення чи дії, а передвиборчі скарги мають бути подані не пізніше дня перед виборами [3].

Разом із тим, спостерігається інституційний розвиток виборчого процесу. У березні 2024 року Україна зробила значний крок, створивши нові спеціалізовані адміністративні суди. Президент Володимир Зеленський підписав закон про створення Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду. Цей розвиток є важливою реформою, спрямованою на покращення розгляду адміністративних справ, включаючи виборчі спори. Судді цих судів будуть обрані на конкурсних засадах за участю як українських судових органів, так і міжнародних експертів [4].

Незважаючи на ці процесуальні рамки, система вирішення виборчих спорів в Україні стикається з кількома викликами. Міжнародний фонд виборчих систем (IFES) визначив українську систему вирішення виборчих спорів або EDR (election dispute resolution) як «значну слабкість та вразливість» у виборчому процесі України. Ключові проблеми включають політизацію виборчих комісій, низький професіоналізм серед членів комісій через часті заміни, а також проблеми політичного впливу та корупції, що впливають на незалежність судової влади [5].

Крім того, чинна правова база часто не має ефективних механізмів забезпечення виконання. Адміністративні штрафи за порушення виборчого законодавства зазвичай занадто низькі, щоб служити ефективним стримуючим фактором, тоді як деякі кримінальні покарання вважаються занадто суворими, що призводить до низького рівня судового переслідування. Це

створює ситуацію, коли багато порушень фактично залишаються безкарними, підриваючи цілісність виборчого процесу.

Розглянемо виборчі адміністративні процедури в країнах ЄС. Держави-члени Європейського Союзу використовують різні підходи до вирішення виборчих спорів, що надає цінні моделі для розгляду Україні.

Які ж існують моделі судового розгляду (провадженя) в країнах ЄС.

Німеччина використовує спеціалізований підхід, за яким Федеральний конституційний суд розглядає скарги щодо виборів за допомогою двоетапної процедури перевірки. Суд розглядає рішення Бундестагу щодо дійсності виборів та розглядає скарги депутатів, членство яких оскаржується, виборців, чиї заперечення були відхилені, або парламентських груп, що представляють щонайменше 10% представників [6].

Так, адміністративне провадження, пов'язане з виборами в Німеччині, включає двоетапний процес перевірки, який контролюється переважно Бундестагом, а в разі апеляції - Федеральним конституційним судом (Bundesverfassungsgericht). Спочатку Бундестаг через свою Комісію з контролю за виборами (Wahlprüfungsausschuss) розглядає скарги щодо дійсності виборів до Бундестагу, отримання або втрати парламентських мандатів або ймовірних порушень під час виборчого процесу. Якщо Бундестаг відхиляє скаргу, зацікавлені сторони, такі як кандидати, виборці або парламентські групи, можуть подати апеляцію до Федерального конституційного суду, який перевіряє, чи було виборче законодавство застосовано правильно та чи воно відповідало Основному Закону (Конституції Німеччини). Юрисдикція Суду також поширюється на скарги щодо невизнання політичних партій Федеральною виборчою комісією. Рішення Конституційного суду обмежуються розглядом лише тих помилок, які могли вплинути на розподіл місць у Бундестазі, гарантуючи, що лише суттєві порушення призводять до анулювання або повторення виборів. Судові процеси є публічними, а рішення приймаються колегією суддів, але процес може бути тривалим через відсутність встановлених законом термінів для винесення рішень, хоча система загалом вважається неупередженою та надійною [7].

У Федеральному конституційному суді існують два типи проваджень, пов'язані з виборами до Бундестагу. По-перше, Суд розглядає скарги об'єднань щодо їх невизнання як політичної партії на виборах (ст. 94(1) № 4с Основного Закону та § 96a і далі Закону про Федеральний конституційний суд). По-друге, він розглядає скарги, що стосуються дійсності виборів або набуття чи втрати статусу члена парламенту (ст. 41(2) Основного Закону та § 48 Закону про Федеральний конституційний суд). Обидва типи проваджень отримують реєстраційний номер

«BvC». Скарги на вибори також можуть подаватись щодо виборів німецьких членів Європейського парламенту. У Німеччині позначення справи «BvC» використовується спеціально для позначення проваджень у Федеральному конституційному суді (Bundesverfassungsgericht), що стосуються контролю за федеральними виборами, відомих як провадження Bundeswahlprüfung. Аббревіатура «BvC» розшифровується як Bundesverfassungsgericht, Wahlprüfungsbeschwerde (Федеральний конституційний суд, виборча скарга). Позначення «BvC» допомагає суду та залученим сторонам швидко визначити характер провадження, пов'язаного з переглядом федеральних виборів, відрізняючи його від інших типів конституційних справ. Ця система забезпечує процедурну чіткість та адміністративну ефективність в управлінні справами суду [8].

Франція використовує свою Конституційну Раду (Conseil constitutionnel) для нагляду за президентськими виборами, маючи повноваження переглядати результати, вирішувати порушення та затверджувати остаточний результат. Конституційна Рада може анулювати голосування, коли це необхідно, та офіційно оголошує результати виборів, забезпечуючи централізований орган для затвердження результатів виборів [9].

Північні країни Європи пропонують різні моделі адміністративних та судових методів вирішення. Система Фінляндії дозволяє оскаржувати результати виборів до адміністративних судів, причому Верховний адміністративний суд є найвищою інстанцією. На противагу цьому, Швеція, Норвегія, Данія та Ісландія більше покладаються на парламентські органи або спеціальні комітети для перегляду результатів виборів [10].

Окремо слід зупинитися на стандартах та принципах виборчого процесу в країнах ЄС. Кодекс належної практики у виборчих питаннях Венеціанської комісії (Code of Good Practice in Electoral Matters) встановлює ключові принципи, якими слід керуватися при адмініструванні виборів та вирішенні спорів. До них належать:

1. Вибори повинні організовуватися неупередженими органами з незалежними виборчими комісіями.
2. Центральна виборча комісія повинна бути постійною та включати суддів.
3. Виборче законодавство має залишатися стабільним, а основоположні правила не повинні змінюватися менш ніж за рік до виборів.
4. Правила повинні бути кодифіковані на конституційному або аналогічно високому правовому рівні [11].

Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)) також наголошує, що ефективне вирішення виборчих спорів вимагає «доступних та надійних процедур подання

скарг та апеляцій», і пропонує форуми для діалогу між зацікавленими сторонами у виборчому процесі [12].

Європейські стандарти наголошують на кількох процесуальних гарантіях у вирішенні виборчих спорів:

1. Чітка юрисдикція та повноваження органів вирішення спорів.
2. Доступні процедури розгляду скарг для виборців, кандидатів та партій.
3. Прозоре та своєчасне вирішення спорів.
4. Ефективні засоби правового захисту від порушень.
5. Остаточний судовий перегляд як найвищий гарантійний засіб [13].

Таким чином, наступним кроком ми можемо окреслити сфери для вдосконалення та гармонізації зі стандартами ЄС. На основі аналізу як чинної системи України, так і практики ЄС, визначимо кілька ключових сфер, де Україна могла б покращити свої адміністративні процедури на виборах, щоб краще відповідати європейським стандартам.

Незалежність виборчої адміністрації.

Однією з критично важливих сфер є незалежність та професіоналізм виборчих комісій. Венеціанська комісія та ODHR наголосили на важливості уточнення процедур звільнення або заміни членів виборчих комісій та їх підпорядкування судовому перегляду. Склад виборчих комісій має бути збалансованим та репрезентативним, включаючи належне представництво національних меншин [14].

Українська система наразі страждає від частих політичних заміни членів комісій, що підриває їхню незалежність та інституційні знання [5]. Встановлення чіткіших критеріїв призначення та звільнення за зразком ЄС посилило б адміністрування виборів.

Ефективні санкції та правозастосування.

Чинна система санкцій за порушення виборчого законодавства в Україні є неефективною, адміністративні штрафи часто занадто низькі, щоб слугувати стримуючим фактором [5]. Натомість, європейські стандарти наголошують на пропорційних та переконливих санкціях за порушення виборчого законодавства [11]. Перегляд системи санкцій з метою забезпечення пропорційності та ефективності покарань наблизить Україну до стандартів ЄС.

Доступні механізми вирішення спорів.

Хоча в Україні запроваджено судові процедури для виборчих спорів, європейський досвід свідчить про цінність додаткових механізмів діалогу. Підхід ЄС до медіації та діалогу у виборчих процесах включає форуми, які об'єднують органи адміністрування виборів, політичні партії та інші зацікавлені сторони [12]. Такі механізми можуть допомогти запобігти спорам або вирішити їх до того, як вони переростуть у офіційне судово провадження.

Правова стабільність та ясність.

Венеціанська комісія наголошує, що фундаментальні елементи виборчого законодавства не повинні піддаватися частим змінам, особливо менш ніж за рік до виборів [11]. Кодифікація ключових принципів на конституційному рівні забезпечить більшу стабільність та ясність виборчої системи України.

Таким чином, виходячи з європейського досвіду, наступні конкретні рекомендації, сформульовані автором, можуть допомогти Україні гармонізувати свої адміністративні процедури на виборах зі стандартами ЄС.

Посилення незалежності виборчої адміністрації. А саме:

1. Встановлення чітких критеріїв призначення та звільнення членів виборчих комісій.
2. Впровадження комплексних навчальних програм для посадових осіб виборчих комісій.
3. Забезпечення політичного балансу у складі комісій, зберігаючи при цьому професійні стандарти.
4. Створення механізмів для запобігання довільній заміні членів комісій.

Покращення судового розгляду (провадження).

1. Продовження розвитку спеціалізованих адміністративних судів з досвідом у виборчих справах.
2. Забезпечення спеціалізованої підготовки суддів з питань виборчого права та міжнародних стандартів.
3. Встановлення чітких прецедентів та рекомендацій для вирішення поширених типів виборчих спорів.
4. Збалансування прискорених термінів розгляду справ щодо виборчих скарг з гарантіями належної правової процедури.

Реформа санкцій та правоохоронних органів.

1. Переглянути адміністративні стягнення, щоб забезпечити їх ефективне стримування порушень.
2. Встановити поетапні санкції, пропорційні різним типам порушень.
3. Посилити механізми правоохоронних органів, щоб забезпечити послідовні та пропорційні дії з усунення виборчих порушень.
4. Покращити координацію між виборчими комісіями та правоохоронними органами.

Розробка додаткових механізмів діалогу.

1. Створення структурованих форумів для діалогу між зацікавленими сторонами виборчого процесу.
2. Підтримка розробки виборчих кодексів поведінки, узгоджених політичними партіями.
3. Створення систем раннього попередження для виявлення та вирішення потенційних конфліктів.
4. Впровадження процесів медіації для певних типів виборчих спорів до того, як вони потраплять до суду [12].

Удосконалення правової бази.

1. Кодифікація фундаментальних виборчих принципів на вищому правовому рівні.

2. Встановлення мораторію на суттєві зміни до виборчих правил менш ніж за рік до виборів.

3. Гармонізація різних законів, пов'язаних з виборами, щоб уникнути правових суперечностей.

4. Забезпечення комплексних правил для всіх аспектів виборчого процесу, включаючи збір та перевірку підписів [14].

Висновки. Шлях України до європейської інтеграції вимагає значної гармонізації її адміністративних процедур на виборах зі стандартами та передовим досвідом ЄС. Хоча нещодавні реформи, такі як створення спеціалізованих адміністративних судів, є важливим прогресом, необхідні подальші вдосконалення в кількох сферах. Шляхом

зміцнення незалежності виборчої адміністрації, вдосконалення механізмів судового перегляду, реформування санкцій, розвитку додаткових процесів діалогу та покращення правової стабільності, Україна може створити більш надійну систему захисту виборчих прав та вирішення спорів.

Різноманітний досвід держав-членів ЄС, від перегляду Конституційним Судом Німеччини до різних підходів скандинавських країн до системи адміністративних судів Фінляндії, надає цінні моделі. Адаптуючи цей досвід до власного контексту, Україна може розробити систему, яка не лише відповідає європейським стандартам, але й ефективно вирішує її конкретні проблеми. Такі реформи зміцнюють демократичне управління та підвищують довіру громадськості до виборчих процесів, що є вирішальними кроками на шляху європейської інтеграції України.

Список використаних джерел:

1. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко та ін.; за заг. ред. В. П. Тимошука. Київ, 2023. 545 с.
2. Міхеєв М.В. Конфліктні та неконфліктні провадження в адміністративному процесі. монографія. Одеса. ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 248 с. ISBN 978-966-289-479-0.
3. CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE (clauses related to elections/referenda). Unofficial translation from Ukrainian OSCE/ODIHR EOM to Ukraine 2012. URL: https://legislationline.org/sites/default/files/documents/7d/Ukraine_Code%20of%20Administrative%20Procedure_election_causes_2012_en.pdf
4. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо правових засад утворення та функціонування Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду» № 4264-IX від 26 лютого 2025 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4264-20#Text>
5. Звіт IFES щодо зміцнення системи вирішення виборчих спорів в Україні. URL: <https://www.ifesukraine.org/en/activity/democratic-elections/ifes-prodovzhuye-diyalnist-shhodo-zmicznennya-systemy-vregulyuvannya-vyborchyh-sporiv-v-ukrayini/>
6. Скарга до Федерального конституційного суду. Урядове роз'яснення. URL: <https://www.bundeswahlleiterin.de/en/service/glossar/b/beschwerde-bundesverfassungsgericht.html>
7. Федеральний конституційний суд німеччини. Виборчі скарги. URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/TheFederalConstitutionalCourt/TypesOfProceedings/ElectoralComplaints/electoralcomplaints_node.html
8. Міхеєв М.В. Адміністративно-правове забезпечення адміністративних конфліктних та неконфліктних проваджень в країнах ЄС на прикладі Німеччини у порівнянні з досвідом України. // Альманах права. Випуск 15. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2024. 688 с. С.589-597. DOI: <https://doi.org/10.61345/1339-7915.2024.6.9>
9. Рішення Конституційної Рада Франції щодо встановлення остаточних результатів другого туру президентських виборів 2022 року, які відбулися 24 квітня 2022 року. URL: <https://th.ambafrance.org/Conseil-constitutionnel-Resultats-du-second-tour-de-l-election-presidentielle>
10. Сковчиляс-Павлів О.В. Європейський досвід розгляду та вирішення виборчих спорів в порядку адміністративної юстиції. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: «Юридичні науки». № 1 (37), 2023, С. 188-194.
11. Венеціанська комісія Ради Європи, Страсбург. Кодекс належної практики у виборчих питаннях. Керівні принципи, пояснювальна доповідь та тлумачні декларації. URL: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Code_conduite_PREMS%20026115%20GBR.pdf
12. Медіація та діалог у виборчих процесах для запобігання та пом'якшення насильства, пов'язаного з виборами. Інформаційний бюлетень Проекту підтримки медіації Європейської служби зовнішніх дій (EU EEAS). URL: <https://ecdpm.org/application/files/5516/5546/9382/EEAS-Mediation-Factsheet-Dialogue-Prevent-Mitigate-Electoral-Violence.pdf>
13. Посібник зі спостереження за вирішенням виборчих спорів. Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (OSCE ODIHR), 2019. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/9/7/429566_0.pdf
14. Спільний висновок щодо проекту закону про вибори депутатів парламенту. Видано відповідно до статті 14а Регламенту Венеціанської комісії. Висновок Венеціанської комісії № 989/2020. Висновок ОБСЄ/БДПІЛ № ELE-MNE/375/2020, Страсбург, 8 жовтня 2020 року. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/c/b/456709_0.pdf