

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В ПРАКТИЦІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ НА ПРИКЛАДІ НАУКОВОГО ВИСНОВКУ У СПРАВІ № 1-22/2012 ЩОДО ОФІЦІЙНОГО ТЛУМАЧЕННЯ ПОЛОЖЕНЬ СТАТЕЙ 172, 177 КОДЕКСУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

У статті досліджується передбачений частиною третьою ст. 172 та частиною шостою ст. 177 КАС України, актами виборчого законодавства механізм оскарження в адміністративних судах України рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії, правові підстави для такого оскарження, критерії застосування вказаних норм КАС України, формулюються окремі рекомендації науково-практичного характеру щодо удосконалення розгляду і вирішення цієї категорії адміністративних справ.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний позов, виборчий процес, межі виборчого процесу, рішення, дії та бездіяльність, Центральна виборча комісія.



**Зяярний Олег
Анатолійович,**

кандидат
юридичних наук,
асистент кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету
Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка

Конституцією України Україна проголошена як демократична, соціальна правова держава [1].

Такий високий правовий статус гарантується і забезпечується численними положеннями Конституції України, передусім закріпленою у частині другій ст. 5 нормою, відповідно до якої носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. На реалізацію зазначених положень Конституцією України у частині першій ст. 38 було закріплено норму, за якою громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Здійснення громадянами України гарантованого Конституцією України як активного, так і пасивного виборчого права відбувається шляхом проведення передбачених законодавством виборів у межах виборчого процесу.

У науці адміністративного, конституційного права та практиці державотворення вибори розглядаються як передбачена Конституцією та законами України форма прямого народовладдя, яка є безпосереднім волевиявленням народу шляхом таємного голосування щодо формування конституційного якісного і кількісного складу представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування [2, с. 11].

Невід'ємною гарантією забезпечення законності, об'єктивності і прозорості виборів до представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування, юридичного процесу, в межах якого вони реалізуються, є закріплене у частині другій ст. 55 Конституції України право кожного громадянина на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, в тому числі суб'єктів виборчого процесу.

Стаття 124 Конституції України поширила юрисдикцію судів на всі правовідносини, які виникають у державі, й закріпила положення, що судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.

Згідно з нормами, передбаченими у частинах першій та другій ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (далі – КАС України), правосуддя в адміністративних справах здійснюється адміністративними судами, юрисдикція яких поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встанов-

лений інший порядок судового вирішення [3]. Конкретизуючи юрисдикцію адміністративних судів, КАС України у пункті 6 частини другої ст. 17 прямо зазначив, що адміністративним судам підвідомчі справи зі спорів, які виникають з правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом та референдумами [3].

Аналіз практики розгляду адміністративними судами України відповідної категорії справ вказує на неоднозначне застосування органами адміністративної юрисдикції норм КАС України як у частині визначення правових підстав поділу скарг на рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, членів цієї Комісії, так і вирішення питань, пов'язаних з встановленням інстанційної підсудності справ, що виникають з правовідносин у межах виборчого процесу, чи процесу референдуму.

Зазначені проблеми вже були предметом дослідження багатьох науковців і практиків: В. Д. Бринцева, Р. П. Князевича, Р. О. Куйбіди, М. І. Ставнійчук, Ю. М. Старилова та інших, але відсутність чітких законодавчих меж виборчого процесу, неоднакове застосування адміністративними судами України норм КАС України у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії, членів цієї Комісії зумовлює необхідність наукового осмислення відповідної проблематики.

Метою публікації є аналіз законодавчих підстав для поділу скарг на рішення, дії чи бездіяльність Центральної виборчої комісії, членів цієї комісії

у спорах, що виникли в період виборчого процесу, або поза його межами, визначення критеріїв поділу відповідної категорії скарг, а також виявлення сутності і особливостей застосування норм, передбачених у частині третій ст. 172 та частині шостій ст. 177 КАС України.

Предмет публікації становить передбачений частиною третьою ст. 172 та частиною шостою ст. 177 КАС України, актами виборчого законодавства механізм оскарження в адміністративних судах України рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії, правові підстави для такого оскарження, критерії застосування вказаних норм КАС України.

В основі цієї публікації лежить науковий висновок, підготовлений автором у справі за конституційним зверненням громадянина М. Д. Катеринчука щодо офіційного тлумачення положень частини третьої ст. 172, частини шостої ст. 177 КАС України.

1. Згідно з частиною третьою ст. 172 КАС України: «Рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму оскаржуються до Вищого адміністративного суду України. Усі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, членів цієї Комісії оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду».

За своєю сутністю та юридичним призначенням положення другого речення частини третьої ст. 172 КАС України кореспондується з другим реченням частини третьої ст. 20 КАС України, за яким: «У випадку, визна-

ченому частиною третьою ст. 172 КАС України, Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку, як суд апеляційної інстанції, рішення Київського апеляційного адміністративного суду» [3].

Як впливає зі змісту норми, закріпленої у частині шостій ст. 177 КАС України: «Судами апеляційної інстанції є відповідні апеляційні адміністративні суди. Судом апеляційної інстанції у справах, розглянутих відповідно до частини третьої ст. 172 КАС України, (Київським апеляційним адміністративним судом) є Вищий адміністративний суд України». При цьому, відповідно до частини третьої ст. 177 КАС України: «Судові рішення Вищого адміністративного суду України набирають законної сили з дня їх проголошення і не можуть бути оскаржені» [3].

Системний аналіз змісту наведених норм дозволяє виділити наступні особливості реалізації положень частини третьої ст. 172 та частини шостої ст. 177 КАС України:

1) зазначені норми включені до розділу 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ», мають особливий предмет, сферу, суб'єктний склад застосування, що зумовлює їх спеціальний характер порівняно з іншими нормами КАС України, якими встановлюються правила підвідомчості та підсудності справ адміністративним судам, в тому числі за участю Центральної виборчої комісії, членів цієї Комісії в межах виборчого процесу;

2) вказаними нормами КАС України визначається виключна інстанційна підсудність справ, що виникають

з правовідносин, які функціонують виключно в межах виборчого процесу чи процесу референдуму, тобто вказані справи підвідомчі та підсудні Київському апеляційному адміністративному суду і Вищому адміністративному суду України відповідно;

3) предметом адміністративного позову, на який поширюється дія норм, закріплених у частині третій ст. 172 та частині шостій ст. 177 можуть виступати виключно рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, членів цієї Комісії прийняті (вчинені) в межах виборчого процесу чи процесу всеукраїнського референдуму;

4) обов'язковою стороною у справах, на які поширюється дія норм, передбачених у частині третій ст. 172 і частині шостій ст. 177 КАС України, є Центральна виборча комісія як суб'єкт владних повноважень, що здійснює повноваження з організації та проведення виборів народних депутатів, а також встановлення результатів голосування в межах виборчого процесу;

5) адміністративні справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, членів цієї Комісії, прийнятих поза виборчим процесом, підлягають розгляду і вирішенню у загальному порядку, за правилами КАС України;

6) у справах, що виникають з правовідносин у межах виборчого процесу чи процесу всеукраїнського референдуму, Вищий адміністративний суд України діє як суд апеляційної інстанції, крім справ, пов'язаних із встановленням Центральною виборчою комісією результатів виборів на-

родних депутатів України, чи результатів всеукраїнського референдуму, коли Вищий адміністративний суд діє як суд першої інстанції;

7) рішення Вищого адміністративного суду, прийняте судом першої (виключної) чи апеляційної інстанції, є остаточним, не підлягає оскарженню до Верховного суду України і вступає в законну силу з дати його проголошення.

Розглядаючи можливість об'єднання в одному адміністративному позові вимог про оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, в тому числі Центральної виборчої комісії, членів цих комісій з іншими пов'язаними між собою вимогами, Вищий адміністративний суд України ще у п. 5 Постанови Пленуму від 2 квітня 2007 року № 2 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму», яка на сьогодні вже втратила чинність, посилаючись на норму, передбачену у частині першій ст. 21 КАС України, вказав на неприпустимість розгляду в одному провадженні кілька пов'язаних між собою вимог, які не підсудні одному адміністративному суду, у спорах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Частиною другою ст. 21 КАС України передбачено можливість розгляду в одному провадженні вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних

повноважень, лише разом з вимогою про визнання зазначених рішень, дій чи бездіяльності протиправними. В інших випадках вимоги про відшкодування шкоди в порядку адміністративного судочинства розглядатися не можуть. Тому судам слід мати на увазі, що з вимогою у спорі, пов'язаному з виборчим процесом чи процесом референдуму, в одному провадженні не може розглядатися вимога про відшкодування шкоди, оскільки особливості, встановлені ст. 172–179 КАС України, не поширюються на розгляд такої вимоги.

Позовна заява, в якій є декілька пов'язаних між собою вимог у спорі щодо виборчого процесу чи процесу референдуму, які не підсудні одному суду, на стадії відкриття провадження у справі в частині, яка не підсудна відповідному суду, повертається позивачеві, а в іншій частині вирішується питання про її прийняття та про відкриття провадження [4].

Наведена правозастосовча позиція Вищого адміністративного суду України, зважаючи на її зміст та втрату юридичної сили джерела закріплення, є небезспірною з огляду на тісний причинно-наслідковий зв'язок між рішеннями, діями чи бездіяльністю Центральної виборчої комісії, членів цієї Комісії, інших виборчих комісії та завданої ними шкоди у виборчому процесі або процесі референдуму. Однак, під іншим кутом зору, позицію Вищого адміністративного суду України у даному питанні можна розцінювати як черговий аргумент на користь спеціального характеру норм, передбачених у частині третій ст. 172 та частині шостій

ст. 177 КАС України, що підтверджує наведені вище особливості застосування цих норм.

2. Незважаючи на законодавче закріплення спеціальних процесуальних норм, розрахованих на застосування у правовідносинах, що виникають, функціонують і припиняються в межах виборчого процесу, в законодавстві України все ж таки існують окремі положення, які вимагають наукового осмислення і легального тлумачення з боку Конституційного суду України для правильного, безспірного та обґрунтованого застосування адміністративними судами України норм КАС України.

У першу чергу таке твердження стосується необхідності визначення меж виборчого процесу (його початку та завершення) виходячи із змісту норм Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4160-VI.

Також потребує уточнення правовий статус Центральної виборчої комісії в аспекті застосування ст. 172 та 177 КАС України.

Згідно з частиною першою ст. 11 Закону України «Про вибори народних депутатів України» виборчий процес – це здійснення суб'єктами, визначеними ст. 12 цього Закону, виборчих процедур, передбачених цим Законом [5]. Буквальне тлумачення змісту норми-дефініції, закріпленої у частині першій ст. 11 Закону України «Про вибори народних депутатів України», вказує на надто абстрактний її зміст, що на практиці ускладнює застосування поняття «виборчий процес».

За такої моделі правового регулювання процесу виборів народних

депутатів України межі виборчого процесу повинні визначатися виходячи зі змісту норми, передбаченої у частині п'ятій ст. 11 вказаного вище Закону.

Згідно з цією нормою, виборчий процес по виборах народних депутатів України включає такі етапи:

- 1) висування кандидатів у народні депутати;

- 2) утворення виборчих комісій (крім Центральної виборчої комісії);

- 3) реєстрація кандидатів у депутати;

- 4) проведення передвиборної агітації;

- 5) утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі;

- 6) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;

- 7) голосування;

- 8) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування;

- 9) встановлення результатів виборів депутатів та їх офіційне оприлюднення;

- 10) припинення повноважень окружних та дільничних виборчих Комісій [5].

Система перелічених стадій утворюють легальне поняття «виборчий процес», яке використовується КАС України для встановлення особливостей підсудності справ, вказаних у ст. 172, 177 Кодексу.

Відповідно до приписів частини четвертої та сьомої ст. 11 Закону України «Про вибори народних депутатів України», Центральна виборча комісія оголошує про початок виборів народних депутатів України, а завершується виборчий процес через

п'ятнадцять днів після дня офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів народних депутатів України [5].

Виходячи зі змісту наведених норм законодавства України про вибори народних депутатів України, можна констатувати, що початковою і завершальною межами (етапами, чи стадіями) виборчого процесу по виборах народних депутатів України є висування і реєстрація кандидатів в народні депутати України та завершення п'ятнадцятиденного строку з дати офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів народних депутатів.

При цьому, при обчисленні строків проведення конкретних етапів виборчого процесу, строків вчинення процедурних дій адміністративним судам слід керуватися строками, передбаченими у ст. 16, 17 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Зазначені строки є матеріальними і не обмежують та не перешкоджають застосуванню імперативних процесуальних строків, визначених КАС України.

В аспекті застосування норм, передбачених частиною третьою ст. 172 та частиною шостою ст. 177 КАС України, проголошення Центральною виборчою комісією рішення про початок виборів народних депутатів та сплив п'ятнадцятиденного строку після офіційного оприлюднення результатів виборів повинні розглядатися як юридичні факти, з якими Закон пов'язує необхідність застосування відповідних спеціальних норм КАС України.

Іншими словами, з дати проголо-

шення Центральною виборчою комісією рішення про початок виборчого процесу і початку реєстрації кандидатів в народні депутати України і до спливу п'ятнадцятиденного строку з дати проголошення результатів виборів, рішення, дії чи бездіяльність Центральної виборчої комісії, членів цієї Комісії як суб'єктів виборчого процесу підлягають оскарженню до Київського апеляційного адміністративного суду, крім оскарження результатів виборів чи всеукраїнського референдуму, які підлягають оскарженню до Вищого адміністративного суду України.

В останньому випадку Вищий адміністративний суд України діє як суд першої інстанції, в усіх інших справах, пов'язаних з виборчим процесом, – як суд апеляційної інстанції, рішення якого є обов'язковим і не підлягає оскарженню до Верховного суду України.

Поза межами виборчого процесу, рішення, дії чи бездіяльність Центральної виборчої комісії, членів цієї Комісії підлягають оскарженню за загальними правилами підвідомчості та підсудності адміністративних справ, визначених КАС України.

3. Законодавче закріплення за Центральною виборчою комісією статусу суб'єкта владних повноважень, а також встановлення у КАС України спеціальних правил підвідомчості та підсудності справ, стороною в яких виступає вказаний орган виконавчої влади, зумовлює необхідність виявлення справ, які мають розглядатися у загальному процесуальному порядку за правилами КАС України.

Згідно з нормами, передбаченими

у частинах першій – третій статті 1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року № 1932-IV, Центральна виборча комісія є постійно діючим колегіальним державним органом, що має статус юридичної особи, який діє на підставі Конституції України, цього та інших законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів в порядку та в межах, встановлених цим та іншими законами України [6].

Центральна виборча комісія очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму.

За правилами частини другої ст. 81 Цивільного кодексу України (435-IV) Центральна виборча комісія належить до юридичних осіб публічного права, що зумовлює покладення на неї не лише обов'язків з організації підготовки та проведення виборів та референдумів, але і виконання повноважень по забезпеченню власної діяльності, функціонування підпорядкованих виборчих комісій.

Фактично законодавство України надає Центральній виборчій комісії право укладати договори, вчиняти інші правочини в межах бюджетних асигнувань для забезпечення точної діяльності, в тому числі поза

межами виборчого процесу, тобто після його завершення, однак до настання наступних чергових, або поза-чергових виборів.

Здійснюючи організацію діяльності шляхом укладання договорів, в тому числі адміністративних, Центральна виборча комісія діє не як суб'єкт виборчого процесу, а як замовник, виконавець адміністративних, науково-експертних, інформаційних та інших робіт та послуг, тобто здійснює поточну діяльність, прямо не пов'язану з виборчим процесом чи процесом референдуму.

В останньому випадку спори, що виникають за участю Центральної виборчої комісії, в яких вона діє не як суб'єкт виборчого процесу, підлягають розгляду і вирішенню за загальними правилами підвідомчості та підсудності, встановленими КАС України.

Ще одним критерієм, який може враховуватися адміністративними судами при встановленні характеру правовідносин, з яких виник спір за участю Центральної виборчої комісії, є вид рішення, що нею приймається.

Згідно з положеннями частини першої та другої ст. 12 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» за результатами розгляду на засіданні Комісії питання порядку денного Комісія ухвалює рішення у формі постанови, а з питань внутрішньої, поточної діяльності – протокольні рішення, тобто рішення, які приймаються за спрощеною процедурою, відзначаються локальною дією та прямо не пов'язані з виборчим процесом [6].

Саме тому при вирішенні питання про підсудність чи непідсудність кон-

кретної справи, стороною в якій виступає Центральна виборча комісія, необхідно також враховувати вид оспорюваного рішення, встановлювати, чи має воно безпосередній, правовий зв'язок з виборчим процесом, виборчими правами громадян України, політичних партій, громадських організацій тощо.

4. Аналогічними до наведених вище доктринальних поглядів є правозастосовчі позиції Вищого адміністративного суду України щодо розгляду адміністративних справ, стороною (позивачем або відповідачем) в яких виступає Центральна виборча комісія, відображені у інформаційному листі від 29 травня 2012 року № 1370/12/13-12.

Як слідує зі змісту цього Листа Вищого адміністративного суду України, ст. 172 КАС України встановлені особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії як суб'єкта виборчого процесу. Зокрема, частиною третьою вказаної статті встановлено, що рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення результатів виборів чи всеукраїнського референдуму), члена цієї Комісії оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду, тобто такі справи даний Суд вирішує як суд першої інстанції.

За загальним правилом, встановленим частиною п'ятою ст. 177 КАС України, судові рішення, прийняті за наслідками розгляду справ, визначених у ст. 172 КАС України, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у дводенний строк з дня їх проголошення.

Дія норми, передбаченої у частині п'ятій ст. 177 КАС України, поширюється як на рішення Київського апеляційного адміністративного суду, прийняті за результатами розгляду справ, які виникають з правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, так і на рішення даного Суду, прийняті за наслідками розгляду позовних заяв, поданих з порушенням правил предметної підсудності (у справах зі спорів, що виникли поза стадіями виборчого процесу або не стосуються процесу виборів чи референдумів) [7].

Водночас адміністративні справи, в яких Центральна виборча комісія не є суб'єктом виборчого процесу, відповідно до частини другої ст. 18 КАС України підсудні Окружному адміністративному суду міста Києва. Ці справи відповідно до ст. 122 КАС України мають бути розглянуті в розумний строк, але не більше одного місяця з дати порушення провадження у справі, якщо інше прямо не передбачено КАС України.

Також Вищий адміністративний суд України наголошує на обов'язковості дотримання встановлених КАС України строків провадження у справах за участю Центральної виборчої комісії та необхідність зазначення в рішеннях, винесених за результатами розгляду відповідної категорії справ строків для їх оскарження.

Слід підкреслити, Вищий адміністративний суд України в своїй діяльності вже тривалий час дотримується викладеної у зазначеному Листі від 29 травня 2012 року лінії судової практики, підтвердженням чому може слугувати прийнята задовго до цього

Листа Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 2 квітня 2007 року № 2 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму», яка, незважаючи на втрату чинності, певною мірою підтверджує усталеність практики адміністративного судочинства у справах, що виступають предметом розгляду у цій публікації.

Згідно з пунктом 2 даної Постанови, спори, зокрема щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій чи комісій з референдуму, які виникли поза межами етапів виборчого процесу та процесу референдуму або не стосуються виборчого процесу чи процесу референдуму, не належать до спорів, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, а тому визначення юрисдикції таких спорів та їх розгляд проводяться в загальному порядку [4].

5. Законодавство України, наділяючи Центральну виборчу комісію широким колом повноважень щодо організації підготовки, проведення виборів та референдумів, встановлення результатів голосування, одночасно закріплює ряд гарантій захисту прав та інтересів суб'єктів виборчого процесу або процесу референдуму.

Однією з таких гарантій є закріплене у частині восьмій ст. 12 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» право суб'єктів виборчого процесу чи процесу референдуму оскаржити рішення, прийняті Комісією

за результатами виконання наданих їй повноважень [7].

Закон України «Про вибори народних депутатів України» у розділі 13 «Оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються процесу виборів народних депутатів України; відповідальність за порушення виборчого законодавства», досить детально врегулював процедуру оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, членів цих комісій, визначив вимоги до форми та змісту скарги, порядок її розгляду, однак не достатньою мірою систематизував законодавчі підстави для такого оскарження, чи подання адміністративного позову з відповідних питань.

Буквальне тлумачення змісту норм, об'єднаних у розд. 13 Закону України «Про вибори народних депутатів України», ст. 13–15 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» дозволяє поділити всі скарги на рішення, дії чи бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї Комісії, прийнятих (вчинених) в межах виборчого процесу залежно від порядку оскарження на ті, що оскаржуються у адміністративному порядку (до вищого органу), а також ті, що безпосередньо оскаржуються у порядку адміністративного судочинства.

Зазначений поділ скарг на рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, членів цієї Комісії хоч і застосовується законодавством про вибори, однак має досить умовний характер з огляду на приписи ст. 55, 124 Конституції України, частини дев'ятої ст. 108 Закону України «Про вибори народних де-

путатів України», на підставі яких суб'єкт виборчого процесу має право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, в тому числі Центральної виборчої комісії, членів цих комісій безпосередньо до суду.

У контексті проблематики, дослідженої в цій публікації, більш важливим є вироблений наукою адміністративного процесуального права поділ скарг на рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії за предметним критерієм, тобто характером рішень, дій чи бездіяльності, стосовно оскарження яких суб'єктом виборчого процесу було подано скаргу, адміністративний позов.

За вказаним критерієм всі скарги та адміністративні позови можна диференціювати на: адміністративні позови щодо оскарження рішення Центральної виборчої комісії про відмову в реєстрації громадянина України кандидатом в народні депутати України, адміністративний позов про оскарження результатів виборів чи референдуму, встановлених Центральною виборчою комісією, адміністративний позов про оскарження рішення Центральної виборчої комісії, прийнятого за результатами перегляду скарги на рішення, дій, або бездіяльності нижчого рівня комісій, скарги на рішення Центральної виборчої комісії про відмову у наданні дозволу громадським організаціям мати офіційних спостерігачів на виборах народних депутатів України, адміністративний позов про визнання протиправним рішення Центральної виборчої комісії про відмову у призначенні повторних чи проміжних виборів народних депутатів України,

скарга на рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї Комісії у зв'язку з виконанням ними функцій окружної виборчої комісії у порядку, визначеному п. 18 ст. 30 Закону України «Про вибори народних депутатів України», скарга на відмову у реєстрації офіційних спостерігачів від політичних партій, громадських організацій, інші види адміністративних позовів та скарг.

Також всі скарги на рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії можна поділити залежно від суб'єкта виборчого процесу, вказаного у ст. 12 Закону України «Про вибори народних депутатів України», яким оскаржуються відповідні рішення, дії чи бездіяльність. За цією підставою прийнято виокремлювати скарги виборців, політичних партій, офіційних спостерігачів, представників політичних партій у Центральній виборчій комісії, скарги довірених осіб кандидатів у народні депутати України, скарги виборчих комісій нижчого рівня, членів цих комісій.

Поряд із зазначеними підставами поділу скарг законодавство про вибори також допускає їх класифікацію залежно від стадій виборчого процесу, на яких прийняті, вчинені неправомірні рішення, дії, або допущена бездіяльність Центральною виборчою комісією, членом цієї Комісії.

Усі скарги на рішення дії, бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї Комісії, пов'язані з виборчим процесом, підлягають розгляду і вирішенню у порядку, передбаченому розділом 13 Закону України «Про вибори народних депутатів

України» та згідно з положеннями ст. 172 та 177 КАС України.

Якщо оскаржуване рішення, дії чи бездіяльність приймалися, вчинялися поза виборчим процесом для здійснення поточної діяльності Центральної виборчої комісії, такі рішення підлягають оскарженню у загальному порядку, визначеному нормами КАС України.

Щодо скарг на рішення, дії або бездіяльність членів Центральної виборчої комісії, то у процесі їх оскарження в першу чергу слід виходити зі змісту норми, закріпленої у частині першій ст. 29 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», відповідно до якої члени Комісії здійснюють надані їм повноваження відповідно до внутрішнього розподілу обов'язків між ними, а також виконують доручення Голови Центральної виборчої комісії. У зв'язку з цим при встановленні правових підстав для оскарження рішень, дій або бездіяльності члена Центральної виборчої комісії слід встановити, чи мала конкретна особа право вчиняти відповідні дії, які їх правові наслідки та в якому порядку повинні вирішуватися питання про правомірність або неправомірність відповідних рішень, дій, бездіяльності [6].

Проведене дослідження норм КАС України, в тому числі положень частини третьої ст. 172 та частини шостої ст. 177 Кодексу, якими визначаються особливості розгляду і вирішення адміністративних справ, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, в тому числі щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої

комісії, члена цієї Комісії, дозволяє зробити наступні висновки.

1. Зміст другого речення частини третьої ст. 172 КАС України слід розуміти таким чином, що всі рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї Комісії, прийняті, вчинені в межах виборчого процесу, чи процесу референдуму або у зв'язку з його організацією, підготовкою, проведенням підлягають оскарженню до Київського апеляційного адміністративного суду, за винятком справ, пов'язаних з оскарженням рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї Комісії щодо встановлення результатів виборів, всеукраїнського референдуму.

Іншими словами, положення другого речення частини третьої ст. 172 КАС України поширює свою дію на стадії виборчого процесу, перелічені у частині п'ятій ст. 11 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4160-IV.

За правилами частин четвертої та сьомої ст. 11 вказаного Закону, виборчий процес розпочинається з дати проголошення Центральною виборчою комісією рішення про початок виборчого процесу та завершується через п'ятнадцять днів після офіційного оприлюднення результатів виборів, тобто спори, що виникли в межах зазначеного періоду щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї Комісії як суб'єкта виборчого процесу, мають розглядатися згідно з приписами частини третьої ст. 172 КАС України.

Всі інші адміністративні справи, що виникли поза виборчим процесом чи процесом референдуму, в яких стороною виступає Центральна виборча комісія не як суб'єкт виборчого процесу підлягають вирішенню Окружним адміністративним судом міста Києва за загальними правилами підвідомчості та підсудності відповідної категорії справ.

2. При визначенні критеріїв для законодавчого поділу скарг на рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї Комісії слід враховувати предмет, суб'єкт, мету оскарження, стадії виборчого процесу, на яких було прийнято оскаржуване рішення, вчинено протиправну дію, або допущено бездіяльність.

При цьому скарги на рішення, дії або бездіяльність, що мають місце поза виборчим процесом, підлягають оскарженню у загальному порядку. Однак коли оскаржуване рішення, дія чи бездіяльність прийнято в межах виборчого процесу або у зв'язку з ним, але проявилось вже після його завершення, таке рішення підлягає оскарженню за правилами статей 172 та 177 КАС України.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Ставнійчук М. І. Законодавство про вибори народних депутатів України: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / М. І. Ставнійчук. – К., 1999. – 28 с.

3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року //

Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36. – Ст. 446.

4. 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 квітня 2007 р. – № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2007. – № 1.

5. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI / Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10–11.

6. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 червня 2004 року № 1932-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – ст. 448.

7. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 29 травня 2012 року. – № 1370 – 12/13-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ligazakon.ua.

Заярный О. А. Проблемы административного судопроизводства в практике Конституционного Суда Украины на примере научного вывода по делу относительно официального толкования положений статей 172 и 176 Кодекса административного судопроизводства Украины.

В публикации исследуется предусмотренный частью третьей ст. 172 и частью шестой ст. 177 Кодекса административного судопроизводства Украины, актами избирательного законодательства, механизм обжалования в административных судах Украины решений, действий либо бездействия Центральной избирательной комиссии, правовые основания для такого обжалования, критерии применения соответствующих норм КАС Украины, формулируются отдельные рекомендации научно-практического характера по усовершенствованию рассмотрения данной категории административных дел.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный иск, избирательный процесс, приделы избирательного процесса, решения, действия и бездействие Центральной избирательной комиссии.

Zayarniy O. A. The Issues of the Administrative Proceeding in the Practice of the Constitutional Court of Ukraine based on the example of the scientific conclusion as regards the Case 1-22/2012 upon the Official Interpretation of the Articles 172, 177 of the Code of Administrative Proceedings.

The article examines the mechanism of the appeal of the decisions, acts or omissions of Central Electoral Commission, which are foreseen by the electoral law of Ukraine (Articles 172.3, 177.6 of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine). It studies as well the legal grounds for such appeal, criteria to apply the above mentioned norms of the Code; formulates certain theoretical and practical recommendations to improve the process of handling of this particular category of the administrative cases.

Keywords: administrative proceeding, administrative claim, electoral process, measures of the electoral process, acts and omissions of the Central Electoral Commission.

Стаття надійшла до редакції 09.03.2013