

УДК 342.8

М.І. Смокович

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

ПІДСУДНІСТЬ ВИБОРЧИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ

Статтю присвячено дослідженню наукових поглядів, стану законодавчого врегулювання та судової практики стосовно визначення підсудності виборчих спорів. За результатами дослідження вказано на недосконалість законодавчого врегулювання окресленої проблеми, шляхом аналізу та синтезу процесуального законодавства отримано висновки про необхідність його однакового застосування суб'єктами цих правовідносин. Запропоновано внести відповідні зміни до адміністративного законодавства з метою спрощення визначення підсудності таких спорів.

Ключові слова: адміністративне судочинство, виборчий спір, компетенція суду, підсудність, судовий захист.

В Україні право людини і громадянина на судовий захист закріплено в ч. 2 ст. 55 Конституції України, згідно з якою кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Забезпечити реальну можливість скористатися таким правом кожній людині і громадянину законодавець доручив адміністративним судам шляхом віднесення до юрисдикції цих судів публічно-правових спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень (ч. 1, 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі також – КАС, Кодекс) [2].

Щодо неупередженості адміністративного суду під час здійснення судочинства, то підтвердженням цього є, насамперед, розгляд адміністративним судом лише тієї справи, яка йому підсудна. Тобто ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена (ч. 4 ст. 6 КАС) [2]. Таке законодавче закріплення вказаного права свідчить про належне гарантування в Україні права на судовий захист. Викладене також підтверджує важливість правильного визначення підсудності адміністративної справи для захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина неупередженим судом.

За своєю правовою природою підсудність – це узаконений розподіл справ між окремими судами однієї юрисдикції (ланки) судів, у цьому разі встановлений Кодексом адміністративного судочинства України розподіл справ між адміністративними судами. Тобто за правилами підсудності визначається адміністративний суд, якому належить розглянути справу і який має відповідні повноваження на розгляд такої справи.

Частиною першою ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних сво-

бод встановлено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, **встановленим законом**, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення [3].

На наш погляд, у межах досліджуваної тематики аналіз зазначеної вище норми міжнародного права свідчить про таке:

1) кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи незалежним і безстороннім судом;

2) обов'язково суд повинен бути встановлений законом, тобто кожен має право на розгляд справи компетентним судом, компетентність якого встановлюється лише законом.

Згідно з п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються: судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації та діяльності адвокатури [1].

З викладеного випливає лише один висновок: під час визначення підсудності адміністративної справи, належності її розгляду компетентному адміністративному суду необхідно керуватися Кодексом адміністративного судочинства України. Правила визначення підсудності в адміністративному судочинстві регламентуються главою 1 розділу II цього Кодексу, але в КАС є і спеціальні норми, які визначають підсудність щодо розгляду певної категорії справ. Наприклад, ч. 3, 4, 5 ст. 172 КАС встановлено правила, за якими визначається підсудність справ, що впливають з виборчого процесу чи процесу референдуму.

Загальний аналіз та синтез норм КАС, за якими визначається підсудність адмініс-

тративних справ, указує на неабияку заплутаність, незрозумілість та нерозбірливість під час вирішення цього питання, що зазвичай виявляється в неналежному забезпеченні принципу доступності до суду в адміністративному судочинстві. І це в той час, коли не тільки особи, які мають право на звернення до належного суду, не розуміють приписів адміністративного судочинства щодо визначення підсудності їхньої справи, тобто суду, компетентного здійснювати розгляд їхньої справи, а помиляються й судді під час вирішення цього питання. Цим хочеться підкреслити значущість досліджуваного питання [4].

Окремі аспекти інституту підсудності досліджували В.Б. Авер'янов, А.В. Баб'як, В.М. Бевзенко, І.Л. Бородін, В.Д. Бринцев, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, Д.Д. Луспенник, С.В. Оверчук, А.П. Огородник, О.М. Пасенюк, В.Г. Перепелюк, В.С. Стефанюк та ін.

Мета статті – проаналізувати й дослідити питання доктрини, законодавчого врегулювання та судової практики стосовно визначення підсудності виборчих спорів в Україні; шляхом застосування методів аналізу й синтезу законодавства знайти шляхи вироблення єдиної судової практики щодо окресленої проблематики; запропонувати на законотворчому рівні спростити правила визначення підсудності виборчих спорів.

Для правильного розуміння цього дослідження необхідно знати структуру адміністративних судів України.

До місцевих судів (перша інстанція) належать окружні адміністративні суди та місцеві загальні суди як адміністративні суди.

Апеляційними судами (друга інстанція) є апеляційні адміністративні суди.

Касаційним судом є Вищий адміністративний суд України.

У Верховному Суді України утворена Судова палата в адміністративних справах, яка переглядає рішення касаційного суду з підстав неоднакового застосування норм матеріального права.

Отже, ми визначилися, що підсудність як процесуальний інститут – це визначення компетентного суду в структурі адміністративних судів, якому належить розглянути адміністративну справу.

Підсудність, на думку Л.Н. Гусева, – це частина компетенції суду і при встановленні того чи іншого виду судів законодавець завжди визначає компетенцію цього виду судів, у тому числі їх повноваження щодо розгляду справ як суду першої інстанції. Отже, не можна ставити знак рівності між поняттями компетенції суду та підсудності або використовувати ці терміни один замість іншого. Компетенція – весь обсяг повноважень суду, а підсудність – тільки частина його прав [5]. М.Й. Штефан вважає, що підсудність – це розмежування компетенції між окремими ланками судової системи та між судами однієї ланки щодо роз-

гляду й вирішення підвідомчих їм цивільних справ [6]. Викликає інтерес позиція науковця С.В. Оверчука, який запропонував таке визначення досліджуваної проблеми: "Підсудність – це відношення між юридичною справою та судом, в силу якого закон, в залежності від сукупності ознак і властивостей справи, визначає, в якому суді і в якому складі цього суду вона повинна розглядатися по першій інстанції" [7]. За правилами підсудності уже в одній структурі (ланці) судів встановлюється компетентний суд, який має розглядати справу. Наприклад, за правилами територіальної підсудності в адміністративному судочинстві визначається місцевий адміністративний суд, до компетенції якого належить розгляд справи (ст. 19 КАС) [8].

Спектр наукових висновків дає підстави підсумувати, що підсудність – це встановлена законодавством правова категорія щодо порядку, способу, механізмів, властивостей, обставин визначення суду, на який покладено обов'язок щодо розгляду справи.

Найбільшим і найскладнішим видом підсудності щодо її визначення є предметна підсудність, яку ще в теорії процесуального права називають родовою. Під предметною підсудністю слід розуміти розподіл адміністративних справ між адміністративними судами, що діють як суди першої інстанції, залежно від категорії справ (предмета позову) [4].

Для адміністративного судочинства це дуже непросте питання, складність якого полягає в тому, що всі адміністративні суди (крім Верховного Суду України) залежно від категорії справ можуть виконувати функції суду першої інстанції. До адміністративних судів належать місцеві загальні суди, яким, відповідно до ч. 1 ст. 18 КАС, підсудні адміністративні справи, а тому в структурі адміністративних судів України місцевими адміністративними судами є не тільки окружні адміністративні суди, а й місцеві загальні суди як адміністративні суди.

Загальною нормою, за якою в адміністративному судочинстві визначається предметна підсудність, є ст. 18 КАС. Відповідно до частини першої цієї статті, місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

- 1) адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам;

- 2) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

- 4) усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних

виплат непрацевдатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

5) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених п. 1–4 ч. 1 цієї статті;

6) адміністративні справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України [2].

Щодо справ, перелічених у п. 1 (п. 1 ч. 1 ст. 18 КАС), то, на наш погляд, особливих труднощів визначення їх предметної підсудності місцевим загальним судам як адміністративним судам немає. Основне, щоб стороною (позивачем чи відповідачем) або сторонами в такому адміністративному спорі був (були) орган чи посадова особа місцевого самоврядування [4]. Однак варто враховувати випадки, за яких такі справи належать до підсудності окружного суду. Предметна підсудність справ окружним адміністративним судам визначена ч. 2 ст. 18 КАС, відповідно до якої окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених цим Кодексом, та крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам [2].

Аналіз цієї норми показує, що як тільки у справі є стороною державний орган, незалежно від іншої сторони, якою може бути й орган чи посадова особа місцевого самоврядування, така справа належить до підсудності окружного адміністративного суду. Крім того, необхідно враховувати, що якщо стороною в адміністративній справі є ще й орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, то незалежно від того, чи є в цій справі стороною орган державної влади, інший державний орган, така справа підсудна окружному адміністративному суду [4].

Пунктом 2 ч. 1 ст. 18 КАС визначено, що місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні всі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у спорах про притягнення до адміністративної відповідальності, тому, визначаючи підсудність таких адміністративних справ, необхідно враховувати,

що ці спори впливають із правовідносин, що регламентують притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності за адміністративні проступки.

У судовій практиці виникають помилки під час застосування цієї процесуальної норми, оскільки окремі суди з посиланням на п. 3 ч. 3 ст. 17 КАС вважають, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові спори про накладення адміністративних стягнень. Дійсно, адміністративні суди не вирішують такі справи, однак адміністративні суди за відповідними позовними заявами мають повноваження на перевірку законності вирішення таких справ іншими органами (крім судів). Саме такі справи підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам [4]. До підсудності цих судів належать усі справи стосовно оскарження дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які проводять перевірку заяви-повідомлення про адміністративне правопорушення та вирішують питання про складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Також до підсудності загальних судів як адміністративних судів належать усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб із суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацевдатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг (п. 4 ч. 1 ст. 18 КАС).

Важливим під час визначення предметної підсудності цих спорів є те, щоб предмет спору у справі впливав саме з перелічених відносин та щоб позивачем у цій справі була фізична особа. Якщо ж у справі з приводу таких правовідносин позивачем буде суб'єкт владних повноважень, то в такому разі підсудність визначатиметься залежно від того, хто є цим суб'єктом: якщо орган державної влади, то така справа буде підсудна окружному адміністративному суду, якщо ж орган місцевого самоврядування, то місцевому загальному суду як адміністративному суду [2].

Адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених п. 1–4 ч. 1 цієї статті, також належать до предметної підсудності місцевих загальних судів як адміністративних судів. Причиною такого законодавчого врегулювання підсудності цих спорів є те, що в противному разі такі спори підсудні окружним адміністративним судам, що ускладнює дотримання принципу доступності до правосуддя у зв'язку з віддаленістю цих судів. Більш ефективно в цьому разі буде здійснюватись

судовий контроль за виконанням судових рішень, ухвалених місцевими загальними судами як адміністративними судами.

Нововведенням у предметній підсудності місцевих загальних судів як адміністративних судів є приписи п. 6 ч. 1 ст. 18 КАС, згідно з якою адміністративні справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України також підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам. Такі новели пов'язані з віддаленістю кордонів, пунктів тримання іноземців та осіб без громадянства від окружних адміністративних судів, які зазвичай знаходяться в обласних центрах. У цьому разі до такого суду з позовною заявою може звертатися іноземець чи особа без громадянства стосовно оскарження примусового повернення його в країну походження або третю країну. Також цим судам підсудні справи за позовами компетентних органів влади про видворення іноземців та осіб без громадянства з території України.

На наш погляд, таким нововведенням законодавець, з одного боку, забезпечив доступність до суду, з іншого – порушив цей принцип.

По-перше, принцип доступності до правосуддя не означає, що суд повинен бути "через поріг" до помешкання заявника.

По-друге, доступність до суду – це гарантія на судовий розгляд справи.

По-третє, доступність правосуддя полягає у кваліфікованому розгляді справи.

По-четверте, принцип доступності до правосуддя забезпечує право на справедливий розгляд справи.

По-п'яте, принцип доступності до правосуддя забезпечує право на справедливе, законне, об'єктивно ухвалене судове рішення та його виконання.

З огляду на викладене вважаємо, що законодавець вніс зміни до законодавства без урахування зазначеного переліку (він не є вичерпним) ознак принципу доступності до правосуддя, чим порушив цей принцип. Навіть з урахуванням того, що зазначені справи були підсудні окружним адміністративним судам, які є спеціалізованими судами, утвореними для розгляду публічно-правових спорів, мали відповідний досвід та судову практику в розгляді таких справ, законодавець дещо обмежив гарантоване право на належний судовий захист у цих справах.

Це ще неповний перелік справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам за правилами КАС, але до їх дослідження повернемося після повного аналізу ст. 18 КАС, яка визначає предметну підсудність справ в адміністративному судочинстві.

Як уже зазначалося, відповідно до ч. 2 ст. 18 КАС, окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких

однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених цим Кодексом, та крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам [2].

З огляду на викладене основною ознакою для визначення предметної підсудності справ окружному адміністративному суду є те, щоб стороною у справі був орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа. Однак законодавець зазначив, що "крім випадків, передбачених законом" [4].

Аналізуючи норми КАС, можна виокремити випадки, у яких стороною в справі можуть бути зазначені суб'єкти владних повноважень (орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа), хоча справа в обов'язковому порядку не буде предметно-підсудною окружному адміністративному суду. До таких випадків належать:

1) справи щодо спорів за позовами фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг (п. 4 ч. 1 ст. 18 КАС), оскільки підсудні місцевому загальному суду як адміністративному суду;

2) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності фізичних осіб, якщо відповідачем є орган державної влади чи інший державний орган, їх посадові та службові особи;

3) справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією (далі – ЦВК) результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ч. 4 ст. 18 КАС), оскільки підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції;

4) справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів

суспільної необхідності, якщо позивачем у такій справі є орган державної влади (ч. 2 ст. 183-1 КАС), оскільки підсудні залежно від територіальної юрисдикції апеляційному адміністративному суду;

5) справи щодо рішень, дій чи бездіяльності ЦВК, члена цієї комісії, вчинених під час виборчого процесу чи процесу референдуму (ч. 3 ст. 172 КАС), оскільки підсудні Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції [4];

6) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених п. 1–4 ч. 1 цієї статті;

7) адміністративні справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України.

Водночас є категорія адміністративних справ, у яких стороною є орган державної влади, інший державний орган, їх посадова чи службова особа, але лише залежно від певних обставин такі справи можуть не належати до предметної підсудності окружних адміністративних судів.

Так, відповідно до приписів ч. 3 ст. 18 КАС, справи щодо оскарження дій чи бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача [2].

Тобто в цій нормі закладено виборну предметну підсудність, але слід пам'ятати, що наведене є можливим за таких умов:

1) відповідачем у такій справі може бути лише посадова чи службова особа місцевого органу виконавчої влади, а, підкреслюємо, не органу місцевого самоврядування;

2) предметом спору в такій справі є лише дія чи бездіяльність таких посадових чи службових осіб: рішення цих осіб не може бути предметом спору в такій справі, оскільки в останньому випадку справа буде предметно підсудна тільки окружному адміністративному суду.

Отже, адміністративні справи з наведеним предметом спору можуть не належати до підсудності окружних адміністративних судів лише за умови, що позивач звернеться до місцевого загального суду як адміністративного суду, хоча відповідачем у такій справі є посадова чи службова особа органу державної влади [4].

Досліджуючи положення ст. 18 КАС, якою регламентується предметна підсудність адміністративних справ, переходимо до аналізу частини четвертої цієї статті, приписами якої встановлено, що Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією

результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [2]. На перший погляд, у цій нормі досить чітко визначено підсудність справ, але в судовій практиці виникають проблеми щодо її застосування.

Зокрема, щодо встановлення ЦВК результатів виборів або всеукраїнського референдуму, то проблеми виникали у зв'язку з тлумаченням слова "встановлення", оскільки окремі правники вважали, що період встановлення результатів виборів починається з дня голосування й закінчується офіційним оголошенням результатів виборів, тому всі спори щодо прийняття рішень, вчинення дій чи допущення бездіяльності ЦВК у цей період повинні належати до підсудності Вищого адміністративного суду України як суду першої інстанції. Інші ж вважають, що під "встановленням" мається на увазі підбиття ЦВК остаточних підсумків виборів; це може бути протокол про результаті голосування. Саме останнім шляхом пішла судова практика, установивши, що Вищому адміністративному суду України лише підсудні справи про прийняття ЦВК остаточного рішення щодо результатів виборів.

Справи про оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України підсудні Вищому адміністративному суду України у разі, коли оскаржуються тільки рішення, дії чи бездіяльність цих органів. Якщо ж разом із цими заявлено ще якісь вимоги або вимоги до посадових осіб цих органів, то такі вимоги не підсудні Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції [4].

Частиною п'ятою ст. 18 КАС передбачено, що в разі невизначеності цим Кодексом предметної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача [2]. Інститут виборної предметної підсудності не є новим у судочинстві, однак цією нормою, на наш погляд, затверджено право позивача обрати неупереджений суд, тобто законодавець надав можливість позивачеві в разі виникнення сумніву в об'єктивності чи неупередженості певного суду вибрати інший суд. Правда, у такому разі слід пам'ятати, що цим судом є не будь-який місцевий адміністративний суд, а лише окружний адміністративний суд або місцевий загальний суд як адміністративний суд, територіальна підсудність яких поширюється на таку справу. Наприклад, до таких справ належать справи за позовами фізичних осіб (депутатів) до відповідного органу політичної партії про оскарження рішення щодо припинення повноважень депутата [4].

Вище ми зазначали про те, що, відповідно до ч. 2 ст. 183-1 КАС, адміністративні справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються та вирішуються апеляційним адміністративним судом за місцем розташування нерухомого майна, що підлягає примусовому відчуженню [2]. Саме цією нормою законодавець наділив усі апеляційні адміністративні суди новою функцією, за якою ці суди розглядають ці справи як суди першої інстанції. Для визначення предметної підсудності таких справ необхідно знати їхні основні ознаки:

1) позивачем у такій справі можуть бути лише органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які відповідно до закону можуть викуповувати ці об'єкти для суспільних потреб;

2) обов'язковим є попереднє вирішення цими органами питання про умови попереднього повного відшкодування вартості земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені;

3) предметом спору в таких справах є примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені.

Це є вичерпні ознаки для визначення предметної підсудності таких справ, а саме про належність їх до підсудності апеляційних адміністративних судів як судів першої інстанції. Щодо інших ознак, наприклад, чи є суспільна необхідність примусового відчуження земель, то такі обставини повинні встановлюватись під час розгляду справи, від чого й залежить розв'язання спору про задоволення чи відмову в задоволенні позовної заяви.

Крім як у згаданих спорах, Київський апеляційний адміністративний суд є ще судом першої інстанції у відповідних справах щодо правовідносин, які впливають з виборчого процесу чи процесу референдуму, а саме: з ч. 3 ст. 172 КАС впливає, що всі рішення, дії чи бездіяльність ЦВК, члена цієї комісії, які прийняті, вчинені чи допущені під час виборчого процесу, оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду, крім рішень, дій чи бездіяльності ЦВК щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму [2].

Водночас під час визначення предметної підсудності такої категорії справ Київському апеляційному адміністративному суду слід пам'ятати про приписи абз. 1, 4 ч. 1 ст. 21 КАС, відповідно до яких позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою. Якщо справа щодо однієї з вимог підсудна Київському апеляційному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – іншому адміністративному суду, таку справу роз-

глядає Київський апеляційний адміністративний суд [2].

Аналіз вказаних процесуальних норм свідчить, що, на наш погляд, найважливішим проблемним питанням під час визначення предметної підсудності в такій категорії справ є правильність установаження **пов'язаності** цих вимог між собою, тобто Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції предметно підсудна лише вимога, яка обов'язково пов'язана з вимогами про оскарження рішення, дії чи бездіяльності ЦВК, члена цієї комісії, які прийняті, вчинені чи допущені під час виборчого процесу. Наприклад, рішення територіальної виборчої комісії (далі – ТВК) оскаржено до ЦВК, яка за результатом розгляду скарги прийняла рішення про відмову в її задоволенні. Такі рішення ТВК і ЦВК є пов'язаними, тому в разі подання позовної заяви щодо оскарження вказаних рішень виборчих комісій за правилами предметної підсудності така справа буде предметно підсудна Київському апеляційному адміністративному суду.

Наведеним в адміністративному судочинстві не закінчуються випадки визначення предметної підсудності адміністративних справ, зокрема це стосується спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Пленум Вищого адміністративного суду України (далі – Пленум) у Постанові "Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом" від 1 листопада 2013 р. № 15 (далі – Постанова від 1 листопада 2013 р. № 15) роз'яснив у п. 5 таке: "Предметна і територіальна підсудність адміністративних справ щодо виборчих спорів визначається за правилами, встановленими частинами третьою – п'ятою статті 172, частиною другою статті 173, частиною третьою статті 174, частиною сьомою – дев'ятою статті 176, частиною шостою статті 177 КАС" [9].

Так, відповідно до ч. 4 ст. 172 КАС, рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських (у тому числі міст Києва та Севастополя), районних у містах виборчих комісій щодо підготовки та проведення місцевих виборів; територіальних (окружних) виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, обласних комісій з референдуму і комісії Автономної Республіки Крим з всеукраїнського референдуму, а також членів зазначених комісій оскаржуються до окружного адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії. Інші ж рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, членів цих комісій, за винятком наведених, оскаржуються до місцевого

загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії [2].

У судовій практиці проблем із застосуванням зазначених процесуальних положень не було. Мало місце лише різне тлумачення словосполучення "щодо підготовки та проведення місцевих виборів". Окремі правники тлумачать його "вузько", вважаючи, що не завжди рішення, дії чи бездіяльність під час виборчого процесу можуть оскаржуватись до окружного адміністративного суду, а лише під час підготовки та проведення місцевих виборів. Однак таке твердження є помилковим, оскільки за приписами Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 10 липня 2010 р. № 2487-VI виборчий процес місцевих виборів тотожний підготовці та проведенню місцевих виборів [10].

Частиною другою ст. 173 КАС встановлено, що адміністративні справи щодо уточнення списку виборців розглядає місцевий загальний суд як адміністративний суд за місцезнаходженням відповідної комісії [2]. Тобто чітко встановлено предметну підсудність таких справ незалежно від того, хто є відповідачем у справі: виборча комісія чи орган ведення Державного реєстру виборців. Пленум у абз. 2 п. 11 Постанови від 1 листопада 2013 р. № 15 роз'яснив, що ч. 2 ст. 173 КАС визначено територіальну підсудність таких справ, зокрема встановлено, що адміністративні справи щодо уточнення списку виборців розглядає місцевий загальний суд як адміністративний суд за місцезнаходженням відповідної комісії. Із цієї норми випливає, що такі спори предметно також підсудні місцевому загальному суду як адміністративному суду. Отже, цьому суду предметно підсудні всі спори незалежно від того, хто є відповідачем (окружна виборча комісія, орган ведення Державного реєстру виборців, дільнична виборча комісія тощо) у справі [9].

Позовна заява щодо дій чи бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум, подається до місцевого загального суду як адміністративного суду за їхнім місцезнаходженням (ч. 3 ст. 174 КАС). Основним під час визначення предметної підсудності в такому спорі є те, щоб такий спір впливав із правовідносин, що виникли під час відповідного виборчого процесу. Якщо ж спір не буде впливати із зазначених правовідносин, то він не буде належати до адміністративної юрисдикції [4].

Варто також нагадати про закріплення правил визначення предметної підсудності ч. 3 ст. 175 КАС, згідно з якою позовна заява щодо оскарження дій чи бездіяльності

кандидата на пост Президента України, ініціативних груп всеукраїнського референдуму, що порушують законодавство про вибори чи референдум, подається до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Позовна заява щодо оскарження дії чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб подається до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена. Позовна заява з інших питань, передбачених цією статтею, подається до окружного адміністративного суду за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена [2].

Необхідно зазначити, що в перших двох реченнях цієї норми йдеться лише про дії чи бездіяльність суб'єктів виборчого процесу, саме вони можуть бути предметом спору в таких справах. Щодо рішень зазначених суб'єктів виборчого процесу, то підсудність спорів про їх оскарження (мається на увазі предметна підсудність таких спорів) буде визначатися за правилами, зазначеними в третьому реченні цієї норми.

На цьому ми закінчуємо дослідження приписів та правил визначення предметної підсудності адміністративних справ за Кодексом адміністративного судочинства України. Висновки цього дослідження є такими:

1) аналіз положень щодо визначення предметної підсудності адміністративних справ в адміністративному судочинстві вказує, що таким розгалуженим і заплутаним визначенням предметної підсудності порушується принцип доступності до суду в адміністративному судочинстві;

2) неприпустимим є визначення предметної підсудності щодо розгляду адміністративних справ апеляційним адміністративним судам та Вищому адміністративному суду України як судам першої інстанції. Такі приписи, на наш погляд, не узгоджуються з функціями апеляційних адміністративних судів, які повинні розглядати справи в апеляційному порядку, та функціями Вищого адміністративного суду України, який повинен розглядати справи лише в касаційному порядку. Крім того, таким законодавчим встановленням предметної підсудності, вважаємо, порушуються приписи ст. 125 Конституції України, яка встановлює функціональне становище судів кожної інстанції;

3) помилковим є наділення повноваженнями місцевих загальних судів щодо розгляду адміністративних справ за правилами КАС, оскільки в цьому разі порушується конституційний принцип спеціалізації щодо будови системи судів загальної юрисдикції в Україні, а також порушується сутність цього принципу, яка полягає в якісному та в розумні строки розгляді таких справ. Водночас місцеві загальні суди розглядають

справи адміністративної, кримінальної, цивільної юрисдикцій та справи про накладення адміністративних стягнень.

Ураховуючи зазначені висновки, які містять недоліки узаконених правил визначення предметної підсудності в адміністративному судочинстві, вважаємо, що єдиним способом їх усунення є внесення відповідних змін до КАС, за якими всі адміністративні справи за предметною підсудністю повинні належати для розгляду в першій інстанції лише окружним адміністративним судам [4].

На наш погляд, визначення територіальної підсудності адміністративних справ порівняно з визначенням їх предметної підсудності є менш проблематичним, але варто зазначити, що й у визначенні територіальної підсудності є особливості. Територіальна підсудність адміністративних справ – це розподіл справ між судами однієї ланки залежно від території, на яку поширюється їх юрисдикція [4].

Загальні правила визначення територіальної підсудності закріплені в ст. 19 КАС. Відповідно до ч. 1 цієї статті, адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених цим Кодексом [2]. Із цієї норми випливає, що, по-перше, основним для її застосування слід визначити місцезнаходження відповідача, а по-друге, щоб цим Кодексом не було передбачено випадку, який би по-іншому визначав територіальну підсудність адміністративної справи [4].

Частиною другою ст. 19 КАС передбачено, що адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті, вчинені чи допущені стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених цим Кодексом. Якщо така особа не має місця проживання (перебування, знаходження) в Україні, тоді таку справу вирішує адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача [2].

Розібравши цю норму за її складовими, доходимо висновку, що для визначення територіальної підсудності адміністративної справи за правилами вказаної норми необхідно виходити з такого:

1) предметом спору в такій справі може бути лише правовий акт індивідуальної дії, а не нормативно-правовий акт, та дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Тобто ці рішення, дії чи бездіяльність повинні бути вчинені лише суб'єктом владних повноважень, який визначається відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС;

2) правовий акт індивідуальної дії, а також дії чи бездіяльність повинні бути прийняті,

вчинені чи допущені стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань). Стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань) необхідно зважати не тільки на те, щоб у рішенні було зазначено конкретну особу або дію було вчинено щодо конкретної особи, оскільки зазвичай приймати рішення та вчиняти дії можуть позитивно стосовно конкретних осіб, а й те, що одночасно цими рішеннями чи діями вирішено негативно питання щодо інших осіб. Наприклад, фізична особа користувалась земельною ділянкою за державним актом, але рішенням сільської ради ця ділянка була передана у власність іншій особі. Тобто акт про право власності був прийнятий стосовно конкретної особи. Ця особа задоволена таким рішенням, а інша особа – ні, бо у зв'язку з таким рішенням втратила право на користування земельною ділянкою. Отже, на наш погляд, із цього випливає висновок, що поняття "прийняті, вчинені, допущені стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи" необхідно розуміти не тільки так, що ці акти приймаються щодо осіб, про яких ідеться в рішенні, а й щодо інших осіб, яких це безпосередньо стосується або яким порушено права, свободи та інтереси цих осіб;

3) за перелічених обставин позивач може вибрати територіальну підсудність такої справи адміністративному суду за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених цим Кодексом. У цьому разі слід ураховувати, що позивач може вибрати не будь-який суд, а лише суд: якому предметно підсудна справа; за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем свого проживання (перебування, знаходження); за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцезнаходженням відповідача; за відсутності випадків, передбачених цим Кодексом;

4) якщо позивач не має місця проживання (перебування, знаходження) в Україні, тоді таку справу вирішує адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача, тобто за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцезнаходженням відповідача [4].

Зазначена процесуальна норма має двоякий характер: надає можливість позивачу обрати неупереджений суд для розв'язання спору, але це в розрахунку на правосвідомого позивача, на якого й повинно бути розраховане законодавство, однак судова практика показує, що позивач цією нормою зловживає та залежно від певних обставин в одному суді вирішує питання про залишення позовної заяви без розгляду з подальшим зверненням із такою самою заявою до іншого суду. Тому, на наш погляд, законодавець повинен більш чітко визначити територіальну підсудність без відповідних "люфтів" для позивача.

За приписами ч. 3 ст. 19 КАС адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, крім випадків, передбачених цим Кодексом, адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, його посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ [2].

Цією процесуальною нормою виділено конкретні категорії справ, які територіально підсудні окружному адміністративному суду міста Києва. До них, зокрема, належать адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, крім випадків, передбачених Кодексом адміністративного судочинства України. Основним для визначення територіальної підсудності цих справ є те, щоб предметом спору був нормативно-правовий акт, а не правовий акт індивідуальної дії. У судовій практиці через нерозуміння відмінностей цих актів або незвертання уваги на таку особливість оскаржуваного акта (рішення) суди допускають помилки під час визначення територіальної підсудності таких справ.

Щодо суб'єктів владних повноважень, повноваження яких поширюються на всю територію України, то такими суб'єктами є міністерства, органи Генеральної прокуратури України, Пенсійний фонд України тощо. Головне, щоб їхні повноваження поширювались на всю територію України. Щодо нормативно-правового акта, то обов'язково, щоб його дія поширювалася на всю територію України чи на всіх громадян України, а лише щоб він регламентував відповідні правовідносини, був нормативним та, основне, прийнятий органом, повноваження якого поширюються на всю територію України. Що ж до випадків, передбачених Кодексом адміністративного судочинства України, то таким може бути, наприклад, той, що нормативно-правові акти Центральної виборчої комісії, прийняті під час виборчого процесу, оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду (ч. 3 ст. 172 КАС).

Адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консуль-

ське представництво України, його посадова чи службова особа, територіально підсудні Окружному адміністративному суду м. Києва, територіальна юрисдикція якого на сьогодні поширюється на місто Київ. На території закордонних дипломатичних чи консульських представництв нашої держави також можуть виникати спори щодо оскарження їхньої діяльності або діяльності їхніх посадових чи службових осіб, тому й законодавець визначив територіальну підсудність таких справ. Крім того, адміністративним законодавством не передбачено розв'язання таких спорів адміністративними судами за межами України.

Також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Ця категорія справ може бути як за позовом політичної партії, так і за позовом суб'єкта владних повноважень. Основною ознакою визначення територіальної юрисдикції такої справи є предмет спору, до якого належить: оскарження рішення про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії; заборона (примусовий розпуск, ліквідація) політичної партії.

Частиною четвертою ст. 19 КАС встановлено, що в разі невизначеності цим Кодексом територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача [2]. У судовій практиці не виникало випадків щодо застосування цієї норми, побутовою мовою правників: ця норма є "мертвою". Однак, прийнявши таку норму, законодавець, на наш погляд, "підстрахував" законодавче врегулювання всіх випадків визначення територіальної підсудності адміністративних справ. Ця норма є "мертвою" тому, що всі випадки визначення підсудності адміністративної справи, крім спеціальних, встановлюють приписи ч. 1 ст. 18 КАС, згідно з якою адміністративні справи вирішуються адміністративними судами за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених цим Кодексом. Використовуючи інструментарій тлумачення від протилежного (а *contrario*) цієї правової норми, робимо правовий висновок про те, що якщо територіальна підсудність справи спеціально не визначена цим Кодексом, то вона розглядається за місцезнаходженням відповідача.

Водночас хотілося б зазначити, що законодавець ще в одному з випадків надав можливість позивачеві вибрати територіальну підсудність справи. Так, відповідно до абз. 1, 2 ч. 1 ст. 21 КАС, позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою. Якщо справа щодо пов'язаних вимог територіально підсудна різним місцевим адміністративним судам, то її розглядає один із цих судів за

вибором позивача [2]. Тобто в адміністративному судочинстві дозволено заявляти в одній справі декілька позовних вимог, однак за однієї умови: ці вимоги повинні бути пов'язані між собою. Крім того, необхідно пам'ятати, що ці дві вимоги повинні бути територіально підсудні різним місцевим загальним судам як адміністративним судам або різним окружним адміністративним судам, лише в цих випадках позивач може обрати суд. Так, наприклад, у першому випадку позивач обирає суд із місцевих загальних судів як адміністративних судів, а в другому – з окружних адміністративних судів, бо якщо одна з вимог підсудна місцевому загальному суду як адміністративному, а інша – окружному адміністративному суду, то тоді справа імперативно підсудна окружному адміністративному суду (абз. 3 ч. 1 ст. 21 КАС), і позивач вибору не має.

З метою правильного застосування приписів указаної норми у п. 5.5 постанови від 1 листопада 2013 р. № 15 Пленум роз'яснив таке: "Особливостями розгляду виборчих спорів, встановленими ст. 172–179 КАС, не врегульовано питання щодо підсудності кількох пов'язаних між собою вимог, тому необхідно керуватися положеннями ст. 21 КАС. Визначальним у цьому є те, щоб ці вимоги були пов'язані між собою, зокрема стосувалися одного предмета спору, були складовими єдиного способу захисту права тощо.

За вибором позивача визначається територіальна підсудність виборчої справи щодо пов'язаних вимог, якщо одна з вимог підсудна окружному адміністративному суду, а інша вимога (вимоги) – іншому окружному адміністративному суду. У такому ж порядку визначається територіальна підсудність виборчої справи щодо пов'язаних вимог, якщо ці вимоги підсудні різним місцевим загальним судам як адміністративним судам (абз. 2 ч. 1 ст. 21 КАС України).

Якщо справа щодо однієї з вимог підсудна окружному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевому загальному суду як адміністративному суду, таку справу повинен розглядати окружний адміністративний суд, якому підсудна хоча б одна з вимог (абз. 3 ч. 1 ст. 21 КАС).

Водночас слід мати на увазі, що в разі підсудності першої з позовних вимог окружному адміністративному суду, другій вимоги – іншому окружному адміністративному суду, третій вимоги – місцевому загальному суду як адміністративному суду, таку справу повинен розглядати лише один з окружних адміністративних судів за вибором позивача.

Якщо справа за позовною заявою щодо однієї з вимог у виборчому спорі підсудна Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції, а щодо іншої вимоги (вимог) – іншому адміністративному суду (окружному адміністративному суду чи місцевому загальному суду як

адміністративному суду), таку справу розглядає Київський апеляційний адміністративний суд незалежно від того, чи знаходяться ці інші суди у межах територіальної юрисдикції Київського апеляційного адміністративного суду як суду апеляційної інстанції (абз. 4 ч. 1 ст. 21 КАС)" [9].

Таке врегулювання розгляду пов'язаних між собою виборчих спорів свідчить про те, що законодавець у такий спосіб намагається забезпечити принцип ефективності правосуддя, не розгалужувати поєднані між собою вимоги тощо.

Стосовно дослідження норм КАС, які регламентують визначення територіальної підсудності адміністративних справ, то необхідно навести "змішані норми", які містять положення предметної та територіальної підсудності справ щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Зокрема, це вже згадані ч. 4, 5 ст. 172 КАС, за якими територіальна підсудність перелічених у них адміністративних справ визначається за місцезнаходженням виборчих комісій чи комісій з референдуму, рішення, дії чи бездіяльність яких чи членів цих комісій оскаржуються. Такі самі приписи містить ч. 2 ст. 173 КАС.

Водночас у цій категорії адміністративних справ є ще одна ознака визначення їх територіальної підсудності. Так, відповідно до ч. 3 ст. 175 КАС, позовна заява щодо оскарження дії чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб подається до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена. Тобто в цьому разі територіальна підсудність такої справи визначається за місцем вчинення оскарженої дії чи в разі оскарження бездіяльності за місцем, де ця дія повинна бути вчинена.

Загальний аналіз викладеного вказує на неабиякі "лабіринти", в яких перебувають позивачі під час пошуку неупередженого суду, який повинен розглянути їхню адміністративну справу. На наш погляд, становище, що склалося, хоча воно й узаконене, є неприпустимим, оскільки таке ускладнене визначення підсудності порушує принцип доступності до судового захисту.

Крім того, правильне визначення підсудності адміністративної справи не тільки "лежить на плечах" позивача, а є завданням адміністративного суду, оскільки згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. Неправильне визначення підсудності справи та її розгляд буде свідчити про вихід суду за межі своїх повноважень щодо розгляду адміністратив-

ної справи, яка не підсудна цьому суду, а також про неефективний судовий захист, який тягне скасування судового рішення в такій справі.

Також у результаті неправильного визначення підсудності справи та повернення її з цих підстав позивачеві розцінюватиметься як недопуск до судочинства. Це є однією з підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності судді, яка передбачена п. 1 ч. 1 ст. 83 Закону "Про судоустрій і статус суддів" України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI.

Для усунення вказаних недоліків необхідно на законодавчому рівні спростити правила визначення підсудності. Зокрема, щодо предметної підсудності адміністративних справ, то вони повинні бути підсудні лише окружним адміністративним судам, щодо територіальної – за місцезнаходженням позивача, що забезпечить належне виконання адміністративними судами покладених на них завдань. Крім того, законодавець розв'язанням цієї проблеми забезпечить один з основних конституційних принципів – доступність громадян та інших осіб до правосуддя для захисту своїх прав, свобод та інтересів, оскільки чітко визначення підсудності на законодавчому рівні є однією з головних складових зазначеного принципу.

Досить складно на практиці визначати підсудність спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності ЦВК, тому необхідно більш детально зупинитись на цих проблемах у справах, у яких відповідачем є ЦВК.

Як ми зазначали, за своєю правовою природою підсудність – це узаконений розподіл справ між окремими судами однієї юрисдикції (ланки), у цьому разі встановлений КАС розподіл справ між адміністративними судами. Тобто за правилами підсудності визначається адміністративний суд, якому належить розглянути справу, котрий має відповідні повноваження для розгляду такої справи.

У п. 5.7 постанови від 1 листопада 2013 р. № 15 Пленум роз'яснив, що, оскільки відповідно до ч. 4 ст. 6 КАС ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена цим Кодексом, то порушення правил підсудності може бути однією з підстав для скасування судового рішення і прийняття нової постанови [9].

Центральну виборчу комісію утворено в листопаді 1997 р. Згідно зі ст. 1 Закону України "Про Центральну виборчу комісію", ЦВК є постійно діючим колегіальним державним органом, 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 у порядку та в межах, встановлених цим та іншими законами України.

Комісія очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму. Комісія здійснює контроль за діяльністю та консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, та комісій з місцевих референдумів [11].

Центральна виборча комісія є незалежним державним органом. Для виконання своїх функцій вона наділена широкими правами й повноваженнями, які дають нам можливість залучати до здійснення надзвичайно важливої, власне доленосної для країни справи, державні органи всіх рівнів. Комісія будує свою діяльність на засадах законності, незалежності, об'єктивності, компетентності, професійності, колегіальності розгляду та вирішення питань, обґрунтованості прийнятих рішень, відкритості й гласності [12].

Зазначені повноваження ЦВК та її діяльність необхідно розділити на дві частини. Однак відмінність між цими частинами буде залежати не від змісту та предмета повноважень чи діяльності, а від того, чи використовує свої повноваження ЦВК та чи здійснює іншу діяльність у виборчому процесі або за його межами.

Поняття виборчого процесу КАС не визначено, а тому необхідно звертатися до Законів України "Про вибори Президента України" від 18 березня 2004 р. № 1630-IV, "Про вибори народних депутатів України" від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI, "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 10 липня 2010 р. № 2487-VI та інших нормативно-правових актів, якими визначено етапи (початок, проходження й закінчення) виборчого процесу [13].

Аналіз положень цих законів свідчить про те, що законодавець не в кожному з них визначив поняття виборчого процесу. Однак в окремих законах про це прямо вказав, тобто розкрив це поняття на законодавчому рівні. Так, відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону про вибори Президента України, виборчий процес – це здійснення суб'єктами, визначеними статтею 12 цього Закону, виборчих процедур, передбачених цим Законом. Згідно зі ст. 12 цього Закону, суб'єктами виборчого процесу є:

- 1) виборець;
- 2) виборча комісія, утворена відповідно до цього Закону або Закону України "Про Центральну виборчу комісію";

3) кандидати на пост Президента України, зареєстровані у порядку, встановленому цим Законом;

4) партії (блоки), які висунули кандидатів на пост Президента України;

5) уповноважені представники, довірені особи, офіційні спостерігачі від партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу та від кандидатів на пост Президента України.

Аналогічні положення містяться в ст. 11 та 12 Закону про парламентські вибори.

Саме поняття виборчих процедур законодавець також не розкрив, але на законодавчому рівні визначив етапи виборчого процесу. Так, зокрема, відповідно до ч. 4 ст. 11 Закону про вибори Президента України виборчий процес включає такі етапи:

1) утворення територіальних виборчих округів;

2) утворення виборчих дільниць;

3) утворення окружних та дільничних виборчих комісій;

4) формування списків виборців, їх перевірка та уточнення;

5) висунання та реєстрація кандидатів;

6) проведення передвиборної агітації;

7) голосування у день виборів Президента України;

8) підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування і результатів виборів Президента України.

Згідно з ч. 5 цієї статті, у разі необхідності виборчий процес може включати також такі етапи:

1) повторне голосування;

2) підрахунок голосів виборців і встановлення підсумків повторного голосування та результатів виборів Президента України.

За приписами ч. 7 наведеної статті виборчий процес завершується офіційним оприлюдненням Центральною виборчою комісією результатів виборів Президента України або офіційною публікацією подання Центральної виборчої комісії до Верховної Ради України щодо призначення повторних виборів Президента України.

Водночас щодо виборів народних депутатів України, то, відповідно до ч. 7 ст. 11 Закону про парламентські вибори, виборчий процес завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів народних депутатів. Тобто у цих виборах виборчий процес закінчується через певний строк після офіційного оприлюднення результатів виборів.

Виборчий процес із виборів до органів місцевого самоврядування, згідно з ч. 4 ст. 11 Закону про місцеві вибори, закінчується офіційним оприлюдненням результатів місцевих виборів, яким, відповідно до ч. 1 ст. 76 цього Закону, є офіційне оприлюднення територіальною виборчою комісією результатів місцевих виборів депутатів у місцевих друкованих засобах масової інформації.

Отже, визначено етапи виборчого процесу та його завершення. Щодо початку виборчого процесу, то, відповідно до ч. 3 ст. 17 Закону про вибори Президента України, виборчий процес чергових виборів Президента України розпочинається за дев'яносто днів до дня виборів. Початок чергових виборів народних депутатів України, відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону про парламентські вибори, розпочинається також за дев'яносто днів до дня голосування. Частиною четвертою цієї статті визначено, що виборчий процес позачергових виборів депутатів починається з дня, наступного після опублікування Указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України [13].

Аналіз та синтез викладеного свідчить про те, що ЦВК є суб'єктом виборчого процесу, але лише в разі здійснення повноважень, які стосуються цього виборчого процесу. Із цього правового висновку випливає, що за межами виборчого процесу ЦВК є суб'єктом владних повноважень, а не суб'єктом відповідного виборчого процесу. Такий правовий припис є важливим для визначення предметної підсудності спорів, у яких відповідачем є ЦВК [14].

За приписами ч. 4 ст. 18 КАС Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [2].

Аналогічні положення закріплені в ч. 3 ст. 172 КАС: рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму оскаржуються до Вищого адміністративного суду України.

Аналіз зазначених процесуальних норм свідчить, що спори, у яких відповідачем є ЦВК, про оскарження її рішення, дії або бездіяльності щодо встановлення нею результатів виборів предметно підсудні Вищому адміністративному суду України [14].

Водночас відповідно до ч. 3 ст. 172 КАС усі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду.

Згадана ст. 172 КАС визначає особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій. Ця стаття за своїм змістом та внутрішньою сутністю визначає правила й порядок розгляду лише виборчих спорів, а саме спорів, які виникають у період виборчого процесу та впливають з правовідносин, пов'язаних із цим процесом.

Тобто спори про інші рішення, дії або бездіяльність ЦВК, які впливають із виборчого процесу, предметно підсудні Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції. Цими нормами врегульовано підсудність виборчих спорів, в яких відповідачем є ЦВК: такі спори підсудні Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції.

Виникає питання щодо визначення предметної підсудності інших спорів, що виникли не під час виборчого процесу, в яких ЦВК не є суб'єктом виборчого процесу, а суб'єктом владних повноважень як постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України та інших законів України.

На наш погляд, цю проблему законодавчо розв'язано. Так, відповідно до ч. 2 ст. 18 КАС, окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених цим Кодексом, та крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам [2].

Синтез викладеного вказує на те, що спори, в яких ЦВК є відповідачем, предметно підсудні окружним адміністративним судам, Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції та Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції, а саме:

- 1) Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення ЦВК результатів виборів;
- 2) Київському апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо рішень, дій або бездіяльності ЦВК, вчинених нею у виборчому процесі;
- 3) окружним адміністративним судам підсудні справи, у яких ЦВК є відповідачем як суб'єкт владних повноважень, а не як суб'єкт виборчого процесу.

На наш погляд, незважаючи на чітке нормативне врегулювання правил предметної підсудності у справах, в яких ЦВК є відповідачем, адміністративні суди неоднаково застосовують ці норми.

Так, у справі за позовом громадянина О. до ЦВК про визнання нечинним нормативно-правового акта та зобов'язання вчинити дії ухвалою Окружного адміністративного суду міста Києва від 9 лютого 2012 р. за правилами п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС позовну заяву повернуто, оскільки вона не підсудна цьому суду. Суд зазначив, що ч. 3 ст. 172 КАС встановлено, що такі справи підсудні Київському апеляційному адміністративному суду, оскільки ця норма не містить обмежень щодо підсудності таких

справ цьому суду, які виникли лише в межах виборчого процесу. Тобто суд першої інстанції встановив, що цей спір не пов'язаний з виборчим процесом, але підсудний згаданому апеляційному суду.

Ухвалою судді Київського апеляційного адміністративного суду від 22 лютого 2012 р. апеляційну скаргу на згадану ухвалу місцевого суду залишено без розгляду. Такий висновок обґрунтовано тим, що, відповідно до ч. 5 ст. 177 КАС, судові рішення за наслідками розгляду судами першої інстанції справ, визначених ст. 172–175 цього Кодексу, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у дводенний строк з дня їх проголошення. Цей строк позивачем був пропущений. За приписами ч. 5 ст. 179 КАС строки подання позовних заяв і апеляційних скарг, встановлені ст. 172–177 цього Кодексу, не може бути поновлено. Позовні заяви, апеляційні скарги, подані після закінчення цих строків, суд залишає без розгляду.

На нашу думку, такий підхід не відповідає системному тлумаченню положень ст. 172 КАС.

По-перше, ключове питання в правильному застосуванні процесуального законодавства в таких справах залежить від того, чи цей спір пов'язаний з виборчим процесом.

Водночас із попередніх судових рішень видно, що суд першої інстанції взагалі не з'ясував, з яких правовідносин виник спір, а тільки визначив підсудність спору, виходячи з того, що відповідачем є ЦВК. Суд апеляційної інстанції, залишаючи апеляційну скаргу без розгляду, виходив лише з того, що судові рішення за наслідками розгляду судами першої інстанції справ, визначених ст. 172–175 цього Кодексу, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у дводенний строк з дня їх проголошення, тобто з процесуальних норм, хоча природу правовідносин, у яких виник спір, не визначив.

У постанові від 1 листопада 2013 р. № 15 в абз. 2 п. 28 Пленум роз'яснив: "Судові рішення в адміністративних справах щодо правовідносин, не пов'язаних з виборчим процесом, розглянутих судами першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених для розгляду виборчих спорів, повинні переглядатися в апеляційній інстанції за загальними правилами щодо розгляду адміністративних спорів. У такому разі апеляційний суд повинен скасувати рішення суду першої інстанції з ухваленням нового рішення, якщо таке порушення правил розгляду справи потягло ухвалення судом першої інстанції незаконного рішення. Такі судові рішення можуть бути оскаржені в касаційному порядку" [9].

По-друге, вважаємо, такі висновки судів не відповідають системному тлумаченню ст. 172 КАС.

Статтю 172 КАС встановлено особливості провадження у справах щодо оскарження

рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій. Відповідно до ч. 1 ст. 172 цього Кодексу, право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій комісії з референдуму, членів цих комісій мають суб'єкти відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії), а також ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму. Частину другою цієї статті встановлено, що виборець (громадянин, який має право голосу у відповідних виборах або референдумі) може оскаржити рішення, дію чи бездіяльність виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій, якщо таке рішення, дія чи бездіяльність порушує виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто [2].

Послідовний аналіз зазначених норм вказує на те, що цією статтею визначено особливості провадження в справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій у відповідному виборчому процесі, оскільки й право на звернення до суду в таких справах мають лише суб'єкти відповідного виборчого процесу та виборець, якщо таке рішення, дія чи бездіяльність порушує виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі особисто.

З викладеного випливає правовий припис про те, що ч. 3 ст. 172 КАС встановлено правила визначення предметної підсудності в спорах, в яких відповідачем є ЦВК, що впливають із виборчого процесу.

Крім того, послідовний аналіз ч. 3 ст. 172 КАС, з якої вбачається, що рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму оскаржуються до Вищого адміністративного суду України, а всі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду, також вказує на те, що в першому реченні цієї частини йдеться про оскарження рішення, дії або бездіяльності ЦВК лише у виборчому процесі (етап встановлення результатів виборів). Далі шляхом застосування методу тлумачення від попереднього правового явища до наступного та навпаки отримуємо висновок про правовий припис, що всі інші рішення, дії або бездіяльність ЦВК, які виникли з правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, оскаржуються до Київського апеляційного адміністративного суду [13].

Ключовими в розв'язанні цієї надуманої судами проблеми є приписи ст. 177 КАС, якою встановлено особливості судових рішень за наслідками розгляду справ, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, та їх оскарження.

Відповідно до ч. 6 ст. 177 КАС, судами апеляційної інстанції є відповідні апеляційні адміністративні суди. Судом апеляційної

інстанції у справах, розглянутих відповідно до ч. 3 ст. 172 цього Кодексу Київським апеляційним адміністративним судом, є Вищий адміністративний суд України [2].

Застосовуючи метод тлумачення від попереднього правового явища до наступного та навпаки, доходимо висновку, що в разі, якщо цією статтею встановлено особливості судових рішень за наслідками розгляду справ, пов'язаних з виборчим процесом, та їх оскарження, то наступним правовим явищем буде висновок про правовий припис, що спори, розглянуті відповідно до ч. 3 ст. 172 КАС Київським апеляційним адміністративним судом, також пов'язані з виборчим процесом.

Центральна виборча комісія є суб'єктом владних повноважень із спеціальними повноваженнями як виборчої комісії, яка є суб'єктом виборчого процесу, так і суб'єктом владних повноважень, який виконує інші управлінські функції, що не пов'язані з виборчим процесом. ЦВК, у тому числі, може виступати суб'єктом у господарських та цивільних відносинах як господарюючий суб'єкт. Тому у справах, де стороною є ЦВК, складно визначити не тільки підсудність справи, а і її юрисдикцію.

Вважаємо, що завдяки висновкам та правовим приписам, отриманим у результаті цього дослідження, судам буде значно легше визначати підсудність таких справ. Крім того, важливість цього дослідження, на наш погляд, полягає в тому, що правильне визначення підсудності спору є однією з гарантій судового захисту прав, свобод та інтересів особи й розв'язання спору неупередженим судом. В іншому разі ухвалені судами рішення з порушенням правил підсудності є незаконними.

Список використаної літератури

1. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – С. 1358.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13; 2006. – № 32.
4. Смокович М.І. Правильне визначення підсудності в адміністративному судочинстві як гарантія судового захисту / М.І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 1. – С. 9–23.
5. Гусев Л.Н. Подсудность уголовных дел / Л.Н. Гусев. – М. : Госюриздат, 1955. – С. 9.
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/books/-letter/73/%D8/3760>.

7. Оверчук С.В. Поняття та види підсудності в кримінальному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Оверчук Сергій Володимирович. – К., 2005. – С. 22.
8. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М.І. Смокович. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – С. 38.
9. Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 1 листопада 2013 року № 15 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2013. – № 4. – С. 111–133.
10. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10 липня 2010 року № 2487-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35–36. – Ст. 491.
11. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 червня 2004 року № 1932-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 448.
12. Центральна виборча комісія України. Загальні відомості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>.
13. Смокович М.І. Визначення поняття та належності виборчого спору / М.І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 4. – С. 9–25.
14. Смокович М.І. Визначення предметної підсудності окремих виборчих спорів / М.І. Смокович // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 1 (9). – С. 7–20.

Стаття надійшла до редакції 17.01.2014.

Смокович М.І. Подсудность избирательных споров в Украине: проблемы определения

Статья посвящена исследованию научных взглядов, законодательного урегулирования и судебной практики относительно определения подсудности избирательных споров. По результатам исследования доказано несовершенство законодательного урегулирования обозначенной проблемы, путем анализа и синтеза процессуального законодательства получены выводы относительно привидения его к одинаковому применению субъектами этих правоотношений. Предложено внести соответствующие изменения в административное законодательство с целью упрощения определения подсудности таких споров.

Ключевые слова: административное судопроизводство, избирательный спор, компетенция суда, подсудность, судебная защита.

Smokovich M. Jurisdiction of electoral disputes in Ukraine: problems of definition

This article is dedicated to the research of scientific views, state of legislative regulation and litigation concerning the definition of the jurisdiction of election disputes. The study indicated the imperfection of legislative regulation of outlined problems, by analysis and synthesis of procedural law it is concluded that it is needed to uniform application of this legislation by legal entities. It is proposed to amend the administrative legislation to simplify the determination of the jurisdiction of such disputes.

In the article the regulations and rules of subject-matter jurisdiction of administrative cases by the Administrative Code of Ukraine. Analysis of provisions for determining subject-matter jurisdiction of administrative cases in administrative proceedings indicates that such extensive and confusing definition of subject-matter jurisdiction violates the principle of accessibility to the courts in administrative proceedings. unacceptable definition of subject-matter jurisdiction to hear administrative cases appellate administrative courts and the Supreme Administrative Court of Ukraine as courts of first instance. These provisions, in our view, is inconsistent with the functions of administrative courts of appeal, which must consider the case on appeal, and functions of the Supreme Administrative Court of Ukraine, which should be considered only in case of cassation. In addition, such a legislative provision subject defendant-ness, feel violated provisions of Art. 125 of the Constitution of Ukraine, which establishes the functional state of the courts of each jurisdiction. Mistake is empowerment of local general courts to review administrative cases by the rules CAS, as in this case violated the constitutional principle of specialization on the structure of the courts of general jurisdiction in Ukraine, as well as the essence of this principle is violated, which is qualitatively and within a reasonable time considering such cases. However, local general courts hear cases of administrative, criminal, civilian jurisdictions and cases of imposition of administrative penalties.

Given these findings, which include deficiencies of statutory rules of subject-matter jurisdiction in administrative proceedings, we believe that the only way to remove them is the introduction of the relevant changes to the CAS, which all of administrative proceedings on the subject jurisdiction should belong as a first instance only district administrative courts.

Key words: administrative law, election dispute, the jurisdiction of the court, jurisdiction, judicial protection.