

12. Курс адміністративного права України: підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В.В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808с.

**Гусейнов Р.Х.**, соискатель Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

**Пути новеллизации законодательства, которым регулируется производство по жалобам граждан в органах исполнительной власти.** В статье обосновывается необходимость новеллизации законодательства, регулирующего производство по жалобам граждан в органах исполнительной власти. Доказана нецелесообразность осуществления обжалования в административном порядке на основе состязательности, что предлагают авторы проектов Административно-процедурного кодекса. Такой вывод сформулирован на основе сравнительно-правового анализа жалобы и административного иска с обоснованием их различной правовой природы и, соответственно, различной процессуальной формы рассмотрения. Предлагается разработать проект Закона Украины «Об административном обжаловании» и определяется концепция законопроекта.

**Ключевые слова:** производство по жалобам граждан, органы исполнительной власти, административное обжалование, административный иск, правовое требование, правовой спор, публичные права.

**Guseinov R.H.**, Researcher of the National University «Legal Academy of Ukraine named after Y. Mudryi»

**Ways to legal innovations regulating proceedings on complaints of citizens in agencies of executive power.** The article points out the necessity of legal innovations regulating proceedings on complaints of citizens in agencies of executive power. According to the author it is pointless to appeal for the administrative procedure on the basis of competitiveness as it is offered by the authors of the administrative procedural code. Such a conclusion is made on the basis of comparative-legal analysis of administrative complaints and a lawsuit taking into account their different legal nature and different forms of the procedure. The project of the law on administrative appeal, and the concept of the bill are considered to be developed.

**Key words:** procedure of working with complaints, agencies of executive power, administrative appeal, administrative claim, legal request, legal argument, public rights.

УДК 347.998.85:[342.84:342.533](477)

**Діордіца І.В.,**

канд. юрид. наук, завідувач кафедри кримінального права, процесу та криміналістики  
АПСВ ФПУ

### *Практично-діяльнісна природа розгляду адміністративними судами справ, пов'язаних із застосуванням положень Закону України «Про вибори народних депутатів України»*

У статті аналізується та досліджується практика розгляду та вирішення адміністративними судами справ, пов'язаних із застосуванням положень Закону України «Про вибори народних депутатів України». Встановлено, що основними причинами виникнення спорів у цій категорії справ є відсутність виборця у списку виборців, недотримання членами виборчих комісій під час та після виборів передбачених законом процедур, відмова ЗМІ опублікувати відповідь на публікацію недостовірної інформації, порушення правил передвиборної агітації тощо. Запропоновано відповідні напрями вдосконалення цієї проблематики.

**Ключові слова:** адміністративний суд, адміністративне судочинство, вибори народних депутатів, ухвала суду.

Конституцією України громадянам гарантується 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 (ст. 38).

Статтею 69 Конституції України визначається, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Згідно зі статтею

71 Конституції України вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування; виборцям гарантується вільне волевиявлення.

Питання організації, порядок проведення виборів народних депутатів, здійснення виборчого процесу, його забезпечення та гарантування врегульовані Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 №4061-VI.

Відповідно до ч. 9 ст. 108 вказаного закону рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, членів цих комісій, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, кандидатів, довірених осіб, партій, їх посадових осіб та уповноважених осіб, офіційних спостерігачів, що порушують законодавство про вибори, можуть бути оскаржені у суді в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України.

Відповідно до п. 6 частини другої ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом.

Особливості розгляду таких спорів передбачено спеціальними нормами КАС України, зокрема статтями 172-175, 177-179, за допомогою яких в адміністративному судочинстві здійснюються захист прав, свобод та інтересів громадян України, політичних партій та виборчих блоків, які закріплені Конституцією України. При цьому, адміністративні суди при розгляді відповідних спорів враховують не тільки правила КАС України, а й норми Закону України «Про вибори народних депутатів України».

Метою цієї статті є сприяння у формуванні єдиного підходу до вирішення справ цієї категорії, однакового застосування законодавства при розгляді справ, пов'язаних з виборами народних депутатів України, виявлення проблемних питань, найбільш характерних порушень чи неправильного застосування судами норм матеріального та процесуального права у цій сфері правовідносин, підготовка пропозицій щодо їх усунення.

На нашу думку, основними причинами виникнення спорів у цій категорії справ є такі: відсутність виборця у списку виборців; недотримання членами виборчих комісій під час та після виборів передбачених законом процедур; відмова ЗМІ опублікувати відповідь на публікацію недостовірної інформації; порушення правил передвиборної агітації; публікація матеріалів передвиборної агітації без укладення угоди та надходження коштів на рахунок редакції (видавця) друкованого засобу масової інформації; недопущення офіційного спостерігача до приміщення для голосування.

Основними ж причинами скасування судових рішень є:

- неправильне застосування норм процесуального права, зокрема, щодо визначення підсудності справи;
- неправильне застосування норм матеріального права, зокрема, ч. 2 ст. 67, ч. 6 ст. 74 Закону України «Про вибори народних депутатів України», ч. 22 ст. 74 Закону України «Про вибори народних депутатів України», п. 5.11 «Порядку ведення діловодства у виборчих комісіях з референдумів», затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 15.09.2010 № 350 та ч. 5 ст. 28 Закону України «Про вибори народних депутатів України».

При розгляді справ цієї категорії суди звертали увагу, що, виходячи із вимог ч. 2 ст. 172 КАС України виборець, оскаржуючи рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії, комісій з референдуму, членів цих комісій, у позовній заяві повинен зазначати, яким чином таке рішення, дія чи бездіяльність порушує виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто, крім спорів щодо уточнення списків виборців.

У разі, якщо до адміністративного суду зверталась особа, яка не є суб'єктом виборчого процесу, суди повертали позовні заяви у цій категорії справ.

Наприклад, у справі Рівненського окружного адміністративного суду № 2а/1770/3733/2012 позовну заяву про визнання дій окружної виборчої комісії протиправними подала уповноважена особа політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» [1].

Керуючись приписами ст. 172, ч. 2 ст. 178 КАС України, ч. 9 ст. 108 Закону України «Про вибори народних депутатів України», суд дійшов висновку, що уповноважена особа партії має право подати та підписати адміністративний позов до окружної виборчої комісії про визнання протиправними дій та зобов'язання вчинити певні дії, проте у ролі позивача в такому позові необхідно зазначити саме партію як суб'єкт виборчого процесу.

Отже, уповноважена особа політичної партії не має адміністративно-процесуальної дієздатності для звернення до суду як позивач з вимогами у порядку ст. 172 Кодексу адміністративного судочинства України.

#### *Підсудність справ*

Чинним процесуальним законодавством визначено, що окружним адміністративним судам за місцезнаходженням відповідної комісії підсудні виборчі спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності територіальних (окружних) виборчих комісій, членів цих комісій щодо підготовки та проведення виборів народних депутатів України.

Крім того, справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб підсудні окружним адміністративним судам за їх місцезнаходженням.

Місцевим загальним судам (міським, районним, районним у містах, міськрайонним судам) за місцезнаходженням відповідної комісії, що діють як адміністративні суди, підсудні виборчі спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, членів цих комісій (крім тих рішень, дій чи бездіяльності, що оскаржуються до окружних адміністративних судів).

Адміністративні справи щодо уточнення списку виборців розглядаються місцевими загальними судами як адміністративними судами за місцезнаходженням відповідної комісії.

Справи щодо оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори, підлягають розгляду місцевим загальним судом як адміністративним судом за їх місцезнаходженням.

Незважаючи на окреслені законодавчі приписи, на практиці трапляються помилки в їх застосуванні адміністративними судами, що було підставою для скасування рішень.

Так, при розгляді Рівненським окружним адміністративним судом справи № 2а/1770/4117/2012 за позовом кандидата в народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі № 154 до Голови окружної виборчої комісії з виборів народних депутатів України одномандатного виборчого округу №154 про визнання дій неправомірними, встановлення грубого порушення Закону України «Про вибори народних депутатів України», повертаючи адміністративний позов, суд виходив з того, що відповідно до ч. 5 ст. 172 КАС України, вказаний спір підлягає розгляду місцевим загальним судом як адміністративним, оскільки не пов'язаний з підготовкою та проведенням виборів народних депутатів України [2].

Однак, суд апеляційної інстанції з такими висновками суду не погодився.

Відповідно до частини четвертої ст. 172 КАС України 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 обласних комісій з референдуму і комісії Автономної Республіки Крим, Всеукраїнського референдуму, а також членів зазначених комісій оскаржуються до окружного адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії.

З матеріалів справи вбачається, що позивач – кандидат у народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі № 154, оскаржував дії голови окружної виборчої комісії з виборів народних депутатів України одномандатного виборчого округу № 154 з приводу подій, які мали місце під час проведення культурного заходу – відкриття пам'ятника Степану Бандері у м. Здолбунів Рівненської області. В обґрунтування позовних вимог позивач зазначав, що 21.10.2012 р. під час відкриття пам'ятника Степану Бандері у м. Здолбунів Рівненської області голова окружної виборчої комісії з виборів народних депутатів України одномандатного виборчого округу № 154 при проголошенні промови висловив подяку

іншому кандидату в народні депутати в одномандатному виборчому окрузі № 154 у зв'язку з його діяльністю у відкритті пам'ятника, чим порушено частину першу ст. 74 Закону України «Про вибори народних депутатів України».

На думку колегії суддів апеляційного адміністративного суду, предмет спору по цій справі, пов'язаний з підготовкою та проведенням виборів народних депутатів України, а тому відповідно до приписів ч. 4 ст. 172 КАС України позов підлягав розгляду окружним адміністративним судом за місцезнаходженням окружної виборчої комісії [3].

Іншим прикладом є справа Богунського районного суду м. Житомира № 2-а-878/12, де суд дійшов висновку, що справа не підсудна цьому суду, оскільки в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців не знайдено відомостей щодо відповідача у справі – газети «Народний тижневик «Субота».

Апеляційний адміністративний суд не погодився із таким висновком, виходячи з наступного [4].

Відповідно до ст. 93 Цивільного Кодексу України місцезнаходженням юридичної особи є адреса органу або особи, які відповідно до установчих документів юридичної особи чи закону виступають від її імені.

З матеріалів справи бачимо, що редакція газети «Народний тижневик «Субота» розташована по вул. Перемоги, 10 у м. Житомирі (Богунський район).

Відповідно до ст. 21 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16.11.1992 № 2782-ХІІ підготовку та випуск у світ друкованого засобу масової інформації за дорученням засновника (співзасновників) здійснює редакція або інша установа, що виконує її функції. Редакція діє на підставі свого статуту та реалізує програму друкованого засобу масової інформації, затверджену засновником (співзасновниками). Редакція друкованого засобу масової інформації набуває статусу юридичної особи з дня державної реєстрації, яка здійснюється відповідно до чинного законодавства України.

Відповідно до положень статті 22 зазначеного закону статут редакції друкованого засобу масової інформації визначає виробничі, майнові, фінансові та інші умови її діяльності. Він може передбачати будь-які види господарської діяльності, які не заборонені законом і відповідають цілям її діяльності.

Отже, згідно із нормою зазначеної вище статті та положень ст. 83 Цивільного кодексу України редакція газети може створюватись у будь-якій організаційно-правовій формі, встановленій законом.

За змістом пункту 9 постанови Пленуму Верховного Суду України №1 від 27.02.2009 р. «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи», якщо позов пред'явлено про спростування інформації, опублікованої у засобах масової інформації, то належними відповідачами є автор і редакція відповідного засобу масової інформації чи інша установа, що виконує її функції, оскільки редакція або інша установа, яка виконує її функції, здійснює підготовку та випуск у світ друкованого засобу масової інформації.

У разі, коли редакція друкованого засобу масової інформації не має статусу юридичної особи, належним відповідачем є юридична особа, структурним підрозділом якої є редакція. Якщо редакція не є структурним підрозділом юридичної особи, то належним відповідачем виступає засновник друкованого засобу масової інформації.

У випадку, коли інформація була поширена у засобі масової інформації з посиланням на особу, яка є джерелом цієї інформації, ця особа також є належним відповідачем.

При опублікуванні чи іншому поширенні оспорюваної інформації без зазначення автора (наприклад, у редакційній статті) відповідачем у справі має бути орган, що здійснив випуск засобу масової інформації.

Вказане судом першої інстанції не було враховане при винесенні оскаржуваної ухвали, що стало підставою для її скасування за наслідками апеляційного перегляду.

#### *Строки розгляду справ*

Враховуючи швидкоплинність виборчого процесу, чинним законодавством встановлено скорочені строки для звернення з адміністративним позовом у таких спорах – залеж-

но від часу прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності, від дня проведення голосування та від виду комісії (ч. 6-8 ст. 172 КАС України).

Зокрема, звернення з позовною заявою щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій можливе протягом п'яти днів з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності. Днем допущення бездіяльності є останній день встановленого законом строку, в який мало бути вчинено дію або прийняте рішення.

Зазначений строк розповсюджується і на вимоги про оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації; про оскарження дій чи бездіяльності кандидатів, їх довірених осіб, партії (блоку), офіційних спостерігачів.

Скорочений строк встановлено і для подання позовної заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, дільничної комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце у день голосування, під час підрахунку голосів і встановлення результатів голосування на дільниці. Таку позовну заяву може бути подано до адміністративного суду протягом двох днів із дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності.

Позовну заяву про уточнення списку виборців може бути подано не пізніше як за два дні до дня голосування.

Позовна заява або апеляційна скарга у спорах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, залишається без розгляду, якщо позивач пропустив строк звернення до суду або її подано після закінчення встановленого строку для розгляду таких спорів.

Оскільки частиною п'ятою ст. 179 КАС України встановлено, що позовні заяви у спорах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, подані з пропуском строку, залишаються без розгляду, то положення ст. 100 цього Кодексу в таких спорах не застосовуються.

За результатами проведеного дослідження суди залишали без розгляду переважно позовні заяви у справах про уточнення списків виборців, подані з пропуском строку, тобто дотримувалися вимог процесуального законодавства.

Таким прикладом є справа Сарненського районного суду Рівненської області № 1718/4167/12, де позивач звернувся у день виборів (28.10.2012) з вимогою про включення його до списку виборців. Виходячи із приписів ст. 99, ч. 3 ст. 173 КАС України, суд залишив без розгляду позовну заяву в зв'язку із пропуском строку звернення до адміністративного суду [5].

Водночас, виявлено й іншу позицію суду у вирішенні цього питання. Зокрема у справі № 615/1054/12 Народницький районний суд Житомирської області задовольнив позов про включення до списку виборців, який був поданий до суду в день голосування [6].

При цьому суд керувався ч. 2 ст. 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України», згідно з якою у день голосування зміни до уточненого списку виборців вносяться винятково на підставі рішення суду.

Зважаючи на те, що Закон України «Про вибори народних депутатів України» набув чинності 10.12.2011 р., а остаточна редакція ч. 3 ст. 173 КАС України – 08.12.2005 р., на думку суду, підлягали застосуванню норми Закону України «Про вибори народних депутатів України» як такі, що набули чинності пізніше.

Оскільки це судові рішення не оскаржувалось в апеляційному порядку, вважаємо за необхідне зазначити, що суд першої інстанції вочевидь припустився помилки при вирішенні цього спору.

У контексті зазначеного вище слід зазначити, що судді Вищого адміністративного суду України, вітчизняні науковці й міжнародні експерти на різноманітних заходах (круглих столах, науково-практичних конференціях тощо), метою проведення яких було вивчення законодавства про вибори народних депутатів України (впродовж 2012 р.), неодноразово наголошували на неприпустимості розгляду справ щодо уточнення списку виборців поза межами строків, визначених ч. 3 ст. 173 КАС України.

Посилання суду першої інстанції на положення ч. 2 ст. 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України», згідно з якою у день голосування зміни до уточненого списку

виборців вносяться виключно на підставі рішення суду, в цьому випадку є хибним, оскільки ця норма не дає можливості розглянути спір про включення до списку виборців у день голосування, а тільки надає можливість виборцю, який звернувся до суду у визначенні ч. 3 ст. 173 КАС України строки та отримав рішення суду про включення його до списку виборців, звернутися з цим рішенням до дільничної виборчої комісії (у тому числі і в день голосування) для його включення до списку.

### Література:

1. Ухвала Рівненського окружного адміністративного суду від 24.09.2012, справа № 2а/1770/3733/2012 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/26430443>.
2. Ухвала Рівненського окружного адміністративного суду від 26.10.2012, справа № 2а/1770/4117/2012 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/27200529>.
3. Постанова від 26.10.2012 // Архів Житомирського апеляційного адміністративного суду за 2012 р.
4. Ухвала Житомирського апеляційного адміністративного суду від 25.10.2012, справа № 2-а-878/12 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/26525485>.
5. Постанова від 28.10.2012, спр. № 1718/4167/12 // Архів Сарненського районного суду Рівненської області за 2012 р.
6. Ухвала від 28.10.2012, справа № 615/1054/12 // Архів Народицького районного суду Житомирської області за 2012 р.

**Диордица И.В.**, канд. юрид. наук, заведующий кафедры криминального права, процесса и криминалистики АТСО ФПУ

**Практическая природа рассмотрения административными судами дел, связанных с применением положений Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины».** В статье анализируется и исследуется практика рассмотрения и решение административными судами дел, связанных с применением положений Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины». Установлено, что основными причинами возникновения споров в этой категории дел есть отсутствие избирателя в списке избирателей, несоблюдение членами избирательных комиссий во время и после выборов предусмотренных законом процедур, отказ СМИ опубликовать ответ на публикацию недостоверной информации, нарушение правил предвыборной агитации и др. Предложены соответствующие направления усовершенствования этой проблематики.

**Ключевые слова:** административный суд, административное судопроизводство, выборы народных депутатов, определение суда.

**Diorditsa I.V.**, Candidate of Juridical Sciences, the Head of the department of the Criminal Law and Process of the ALSR FTUU.

**Practical nature of the consideration of cases related to the application of the statements of the Law of Ukraine «On elections of the people's deputies of Ukraine».** Practical nature of the consideration of cases related to the application of the statements of the Law of Ukraine «On elections of the people's deputies of Ukraine» is analyzed in the article. It is proved that the main reasons of arguments in this category are the lack of voter in the voting list, violations of the procedure during and after the elections by the members of election committee, Mass Media rejection to publish unreliable information, violations of the rules of election agitation. Corresponding ways of improving the situation are proposed.

**Key words:** administrative court, administrative proceeding, elections of people's deputies, court ruling.