

Кодекс адміністративного судочинства України

Стаття 172. Особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій

1. Право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій мають суб'єкти відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії), а також ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму.
2. 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.
3. Рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму оскаржуються до Вищого адміністративного суду України. Усі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії оскаржуються до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.
4. Рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії Автономної Республіки Крим, обласної виборчої комісії, Київської чи Севастопольської виборчих комісій щодо підготовки та проведення місцевих виборів; територіальної (окружної) виборчої комісії щодо підготовки та проведення виборів Київського чи Севастопольського міського голови; 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.
5. Рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій, за винятком рішень, дій чи бездіяльності, що визначені частинами третьою-четвертою цієї статті, оскаржуються до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії.
6. Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій може бути подано до адміністративного суду у п'ятиденний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності.
7. Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце до дня голосування, може бути подано до адміністративного суду у строк, встановлений частиною шостою цієї статті, але не пізніше двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування.
8. Позовні 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 та встановлення результатів голосування на дільниці, може бути подано до адміністративного суду у дводенний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності.
9. Суд приймає позовну заяву щодо рішення, дії чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму або члена відповідної комісії до розгляду незалежно від сплати судового збору. У разі несплати судового збору на момент вирішення справи суд одночасно вирішує питання про стягнення судового збору відповідно до правил розподілу судових витрат, встановлених цим Кодексом.
10. Суд невідкладно повідомляє відповідну виборчу комісію або комісію з референдуму та комісію вищого рівня про надходження позовної заяви та про ухвалене судом рішення.
11. Суд вирішує адміністративні справи, визначені цією статтею, у п'ятиденний строк після надходження позовної заяви. Адміністративні справи за позовними заявами, що надійшли до дня голосування, вирішуються судом у п'ятиденний строк, але не пізніше ніж за дві години до початку голосування.
12. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає судовому розгляду.

(науково-практичний коментар)*

1. Перша частина коментованої статті закріплює право на оскарження в адміністративному суді рішень (дій, бездіяльності) виборчих комісій, комісій з референдуму та членів цих комісій за:

- а) суб'єктами виборчого процесу (крім виборчих комісій);
- б) суб'єктами ініціювання референдуму.

У розумінні ст. 172 КАС України **суб'єктами виборчого процесу** є: індивідуальні та колективні (асоційовані) учасники виборів, діяльність яких спрямована на формування представницьких органів влади на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Залежно від мети та особливостей правового регулювання, в Україні можна виділити три типи виборів до органів влади:

- 1) вибори народних депутатів України;
- 2) вибори Президента України;
- 3) вибори суб'єктів місцевого управління (депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; депутатів місцевих рад; сільських, селищних та міських голів).

Кожному з цих типів виборів властивий свій особливий суб'єктний склад.

Так, відповідно до ст. 12 Закону України «Про вибори народних депутатів України», суб'єктами процесу виборів народних депутатів України є:

- виборча комісія (не може виступати позивачем в адміністративних справах за ст. 172 КАС України);
- партія (блок), що висунула кандидатів у депутати;
- кандидат у депутати, зареєстрований у встановленому порядку;
- офіційний спостерігач від партії (блоку) — суб'єкта виборчого процесу.

Закон України «Про вибори Президента України» (ст. 12) відносить до учасників відповідного виборчого процесу:

- виборців;
- виборчі комісії (не можуть виступати позивачем в адміністративних справах за ст. 172 КАС України);
- кандидатів на пост Президента України, зареєстрованих у порядку, встановленому законом;
- партії (блоки), які висунули кандидатів на пост Президента України;
- уповноважених представників, довірених осіб, офіційних спостерігачів від партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу та від кандидатів на пост Президента України.

І, нарешті, ст. 12 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» визнає суб'єктами виборчого процесу:

- виборців;
- виборчі комісії (не можуть виступати позивачем у справах за ст. 172 КАС України);
- кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови;
- місцеві організації партій (блоків), які висунули кандидатів у депутати, або кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови;
- офіційних спостерігачів від місцевих організацій партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу, від кандидатів у депутати, від кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів.

У всіх трьох випадках обов'язковим учасником виборчого процесу є виборчі комісії. Природно, виступаючи відповідачем в адміністративних справах за ст. 172 КАС України, виборчі комісії не мають змоги ініціювати провадження в порядку цієї статті, тобто виступати позивачем.

Згідно з чинним законодавством про вибори (див. наприклад, ч. 1 ст. 103 Закону України «Про вибори народних депутатів»), скаргу на рішення (дії, бездіяльність) виборчих комісій від імені політичних партій можуть подавати: керівник партії (блоку), представник партії (блоку) у Центральній виборчій комісії, уповноважена особа партії (блоку), будь-яка інша особа, уповноважена рішенням керівного органу партії (блоку).

Варто підкреслити, що партія (блок) вважається суб'єктом виборчого процесу одразу після прийняття рішення щодо висунення кандидата на виборну посаду та направлення відповідних документів до Центральної виборчої комісії. Відмова Центральної виборчої комісії у реєстрації висунутого кандидата не позбавляє партію (блок) статусу суб'єкта виборчого процесу, а отже, й права на оскарження в адміністративному суді дій (рішень, бездіяльності) виборчих комісій та їх членів.

Показовим у даному відношенні є такий випадок із судової практики: 10 січня 2006 року голова політичної партії «Всеукраїнська Політична партія — Екологія та Соціальний захист» звернулася до адміністративного суду з позовною заявою про скасування постанови Центральної виборчої комісії № 92 від 6 січня 2006 року. Названою постановою Центральної виборчої комісії було відмовлено в реєстрації кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку «Всеукраїнської політичної партії — Екологія та

* З кн.: **Кодекс адміністративного судочинства України**: наук.-практ. комент. / Н. О. Армаш, О. М. Бандурка, А. В. Басов [та ін.]; за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора А.Т. Комзюка. — К.: Прецедент; Істина, 2009. — 820 с.

Соціальний захист».

Ухвалою Печерського районного суду м. Києва від 13 січня 2006 року відповідна позовна заява залишена без розгляду по суті. Своє рішення суд першої інстанції мотивував тим, що після прийняття 31 грудня 2005 року Центральною виборчою комісією рішення про відмову в реєстрації кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку цієї партії, позивач втратив статус суб'єкта виборчого процесу і на момент звернення до суду не є належним суб'єктом звернення до суду з позовною заявою.

Розглянувши апеляційну скаргу на рішення суду першої інстанції, Вищий адміністративний суд України цілком справедливо визнав його таким, що не відповідає обставинам справи і вимогам закону. У відповідній ухвалі Вищого адміністративного суду України від 18 січня 2006 року зазначається:

«Згідно з п. 3 ст. 12 Закону України «Про вибори народних депутатів України», суб'єктом виборчого процесу є партія (блок), що висунула кандидатів у депутати.

У судовому засіданні встановлено, що «Всеукраїнська Політична партія – Екологія та Соціальний захист» висунула своїх кандидатів у депутати.

Отже, вищенаведена партія є суб'єктом виборчого процесу, а тому може оскаржувати до суду рішення будь-якої виборчої комісії.

Зазначених обставин і норм матеріального права не врахував суд першої інстанції, а тому оскаржувану ухвалу необхідно скасувати.

Зважаючи на викладене, керуючись ст.ст. 177, 199, 205 КАС України, колегія суддів Вищого адміністративного суду України ухвалила:

- 1) апеляційну скаргу представника «Всеукраїнська Політична партія – Екологія та Соціальний захист» задовольнити;
- 2) ухвалу Печерського районного суду м. Києва від 13 січня 2006 року скасувати, справу направити до того ж суду для продовження розгляду і вирішення по суті».

Суб'єкти ініціювання референдумів. Референдум – це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення.

Відповідно до Конституції України, в Україні проводяться всеукраїнські референдуми, референдуми Республіки Крим та місцеві (в межах адміністративно-територіальних одиниць) референдуми.

Перелік суб'єктів, наділених правом ініціювати проведення референдумів різних рівнів, визначається Конституцією України, а також Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». До цього переліку належать:

1) Президент України. Відповідно до ст. 156 Конституції України, Президент України може подавати на розгляд Верховної Ради України законопроекти про внесення змін до Розділу I «Загальні засади», Розділу III «Вибори. Референдум» і Розділу XIII «Внесення змін до Конституції України». За умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, відповідний законопроект затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

Таким чином, Президент України не тільки санкціонує проведення всеукраїнського референдуму, а й первинно його ініціює шляхом подання відповідного законопроекту до Верховної Ради України;

2) група депутатів України. Слід зауважити, що ст. 156 Конституції України наділяє правом вносити законопроекти з приводу змін до розділів I, III та XIII Конституції України не лише Президента України, але і народних депутатів України (означені законопроекти можуть бути внесені не менш як 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України). У разі його підтримки не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, такий законопроект автоматично виноситься на затвердження всеукраїнського референдуму. Очевидно, що у даному випадку суб'єктом ініціювання всеукраїнського референдуму виступає група народних депутатів, котра подала на розгляд Верховної Ради України проект конституційних змін.

Окрім того, відповідно до ст. 85 Конституції України, а також ст.ст. 3 і 13 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», група народних депутатів загальною кількістю не менше половини від конституційного складу Верховної Ради України має право безпосередньо ініціювати проведення всеукраїнського референдуму з питань, що стосуються зміни території України (у цьому разі призначення референдуму належить до компетенції Верховної Ради України);

3) група депутатів місцевої ради. За правилами ст. 13 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» місцева Рада призначає місцевий референдум на вимогу депутатів, що становлять не менш як половину від її загального складу;

4) ініціативні групи референдуму та частина громади, на зборах якої було прийняте рішення щодо створення цих груп. Згідно із ст. 72 Конституції України, всеукраїнський референдум може проголошуватись за народною ініціативою на вимогу не менш як 3-х мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області.

За народною ініціативою (зокрема, на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі) можуть призначатись і місцеві референдуми (ст. 13 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»).

Процес ініціювання референдуму громадянами України передбачає декілька етапів: 1) спочатку організуються і проводяться збори громадян, які, своєю чергою, утворюють ініціативні групи референдуму; 2) ініціативні групи організують і збирають підписи за проведення референдуму серед громадян України; 3) після завершення збору підписів ініціативна група складає підсумковий протокол і передає його разом з іншими необхідними документами, відповідно, до Центральної комісії з всеукраїнського референдуму (якщо вирішується питання про проведення всеукраїнського референдуму) або голові відповідної місцевої ради (якщо йдеться про проведення місцевого референдуму) і т. д.

У зв'язку з цим виникає питання: кого саме слід вважати виразником народної ініціативи (а отже — і суб'єктом права на оскарження рішень, дій, бездіяльності комісій з референдуму): відповідні громадські збори, ініціативні групи референдуму чи усіх громадян, які поставили свої підписи під вимогою щодо проведення референдуму?

Видається, що у сенсі коментованої статті суб'єктами ініціювання референдуму вважаються ініціативні групи референдуму та громадські збори, проведені з метою їх створення.

Гіпотетично, позов до адміністративного суду у порядку ст. 172 КАС України може бути поданий і від імені всіх громадян, що підписалися під вимогою щодо проведення референдуму (такий варіант суто технічно можливий при ініціюванні місцевого референдуму в межах малонаселеної адміністративно-територіальної одиниці, наприклад, села). Але практика таких випадків не знає.

Позовна заява з приводу рішень (дій, бездіяльності) виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій оформлюється за правилами ст. 106 КАС України, а також ст. 107 Закону України «Про вибори народних депутатів України» і ст. 95 Закону України «Про вибори Президента України» (у разі оскарження рішень, дій або бездіяльності відповідних виборчих комісій).

У відповідній позовній заяві обов'язково зазначається юридичний статус позивача із зазначенням документа, який його підтверджує. За відсутності цієї інформації суд залишає позовну заяву без руху і надає позивачу строк для усунення недоліків.

Згідно з положеннями ст. 117 КАС України, суд за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, зокрема, може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються, або заборонити вчиняти певні дії.

Однак судам під час розгляду виборчих спорів та спорів у процесі референдуму слід мати на увазі, що з метою забезпечення позову суди не можуть зупинити дію рішень чи заборонити вчиняти дії виборчим комісіям чи комісіям з референдуму, в результаті чого буде зупинено виборчий процес чи процес референдуму, крім заборони оприлюднювати результати виборів у випадку їх оскарження (див. п. 15 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» від 2 квітня 2007 року № 2).

2. Зі змісту другої частини коментованої статті випливають два важливі положення:

- 1) окрім суб'єктів, зазначених у ч. 1 ст. 172 КАС України, правом на оскарження рішень, дій або бездіяльності комісій з референдуму (членів цих комісій) наділяються безпосередні учасники народного волевиявлення — громадяни, які мають право голосу у відповідному референдумі (на виборах);
- 2) поряд з названим правом, КАС України встановлює обмеження на його реалізацію. Громадянин, який має право голосу у референдумі, може оскаржувати рішення, дію або бездіяльність комісії з референдуму (її членів) тільки у разі, якщо відповідним рішенням (дією, бездіяльністю) було порушено його особисті права щодо участі у референдумі.

Аналогічне обмеження коментована норма встановлює на оскарження виборцями рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій (їх членів). У порядку адміністративного судочинства виборець може оскаржувати лише ті рішення (дії, бездіяльність) виборчих комісій, які порушують його суб'єктивне виборче право.

Наявні обмеження щодо оскарження виборцями¹ рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій (комісій з референдуму, членів цих комісій) зумовлені необхідністю забезпечити виборчий процес (процес референдуму) від зриву або навмисного затягування шляхом подання величезної кількості скарг з приводу фактів, які не стосуються позивачів безпосередньо.

¹ У розумінні ст. 172 КАС України виборцем є громадянин, який має право голосу у відповідних виборах або референдумі.

З цього приводу у п. 7 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» від 2 квітня 2007 року № 2 зазначається: «... Що ж стосується виборця, то він, оскаржуючи рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії, комісій з референдуму, членів цих комісій, у позовній заяві також повинен вказати, 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.

<...> Якщо цього не зроблено, позовна заява залишається без руху з наданням терміну для усунення недоліків<...> У випадку неусунення зазначених недоліків у встановлений судом строк, позовна заява за правилами п. 1 ч. 3 ст. 108 КАС України повертається позивачеві.

Якщо на стадії судового розгляду буде встановлено, що позивач не наділений правом у зазначеному порядку оскаржувати рішення, дії або бездіяльність виборчих комісій чи інших відповідачів, то в такому разі суди повинні відмовити в задоволенні позову.

За цими ж правилами повинні діяти суди стосовно справ, у яких позивачем є виборець, крім справ щодо уточнення списку виборців, якщо буде встановлено, що оскаржуваним рішенням, дією чи бездіяльністю виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій не порушені особисто його виборчі права та інтереси.

Тобто, розглядаючи такі справи, суди повинні перевірити, чи має право позивач звертатися до суду з відповідними вимогами, і лише в разі встановлення такого права перевіряти правомірність оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій».

3. Частина 3 ст. 172 КАС України регламентує предметну і територіальну підсудність справ з приводу оскарження рішень (дій, бездіяльності) Центральної виборчої комісії.

За загальним правилом, позовні скарги на рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії (члена цієї комісії) розглядаються окружним адміністративним судом міста Києва.

Виняток з цього правила становлять адміністративні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів чи всеукраїнського референдуму. Згідно з п. 2 ч. 4 ст. 18 КАС України, такі справи підсудні Вищому адміністративному суду України (як суду першої і останньої інстанції).

Як впливає з деяких рішень Вищого адміністративного суду України, рішення (дії, бездіяльність) Центральної виборчої комісії щодо встановлення результатів виборів чи всеукраїнського референдуму не можуть бути оскаржені до складання підсумкового протоколу та оприлюднення остаточних результатів виборів/референдуму (тобто, безпосередньо у процесі встановлення результатів народного волевиявлення).

Так, у 2007 році кандидат у народні депутати Б. звернувся до Вищого адміністративного суду України з позовом про визнання незаконними дій Центральної виборчої комісії при розгляді та прийнятті протоколів окружних виборчих комісій територіальних виборчих округів №№ 1–225 та визнання недійсними протоколів про підсумки голосування в межах територіальних виборчих округів №№ 1–225, складених окружними виборчими комісіями.

12 жовтня 2007 року Вищий адміністративний суд України постановив ухвалу про повернення позовної заяви позивачеві. У мотивувальній частині цієї ухвали зазначається:

«Статтею 96 Закону України «Про вибори народних депутатів України» визначено, що Центральна виборча комісія не пізніше як на п'ятнадцятий день з дня виборів встановлює результати виборів депутатів, про що складає протокол. Тобто, результати виборів устанавлюються Центральною виборчою комісією в протоколі, зміст якого відповідно до ч. 12 ст. 96 Закону України «Про вибори народних депутатів України» невідкладно оприлюднюється на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії.

Зі змісту позовної заяви вбачається, що Центральною виборчою комісією протокол ще не складено і не оприлюднено на її офіційному веб-сайті. Отже, результати виборів народних депутатів Центральною виборчою комісією ще не встановлені.

За правилами ч. 4 ст. 18 КАС України Вищому адміністративному суду України як суду першої і останньої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму.

Оскільки результати виборів народних депутатів ще не встановлені, то означений адміністративний позов не підсудний Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції».

4. Частина 4 ст. 172 КАС України визначає засади територіальної підсудності адміністративних справ з приводу рішень, дій або бездіяльності територіальних виборчих комісій (комісій з референдуму) вищого рівня: виборчої комісії та комісії з референдуму Автономної Республіки Крим; обласних та окружних виборчих комісій;

обласних комісій з референдуму; Київської та Севастопольської міських виборчих комісій.

Згідно з коментованою нормою:

- до окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим (м. Сімферополь) оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність: а) виборчої комісії Автономної Республіки Крим щодо підготовки та проведення місцевих виборів; б) комісії Автономної Республіки Крим з всеукраїнського референдуму; в) створених в Автономній Республіці Крим окружних виборчих комісій щодо підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України (під час дострокових виборів до Верховної ради України 2007 року на території Автономної Республіки Крим функціонувало 8 виборчих округів);
- до окружного адміністративного суду міста Києва оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність: а) Київської міської виборчої комісії щодо підготовки і проведення місцевих виборів; б) окружних виборчих комісій щодо підготовки і проведення виборів Київського міського голови; в) створених у м. Києві окружних виборчих комісій щодо підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України;
- до окружного адміністративного суду міста Севастополя оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність: а) Севастопольської міської виборчої комісії щодо підготовки і проведення місцевих виборів; б) окружних виборчих комісій щодо підготовки і проведення виборів Севастопольського міського голови; в) створених у м. Севастополі окружних виборчих комісій щодо підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України;
- до окружних адміністративних судів в областях оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність відповідних: а) обласних виборчих комісій щодо підготовки і проведення місцевих виборів; б) окружних виборчих комісій щодо підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України; в) обласних комісій з референдуму.

5. Частина 5 ст. 172 КАС України регламентує територіальну підсудність адміністративних справ за скаргами на рішення (дії, бездіяльність) виборчих комісій (комісій з референдуму, членів цих комісій) нижчого рівня.

За правилами коментованої норми, рішення (дії, бездіяльність) районних, міських (крім міст Києва та Севастополя), районних у містах, селищних, сільських, дільничних виборчих комісій та комісій з референдуму оскаржуються до місцевих загальних судів, як адміністративних судів першої інстанції.

Рекомендації адміністративним судам щодо визначення підсудності справ, порушених за скаргами на рішення (дії, бездіяльність) виборчих комісій, комісій з референдуму та членів цих комісій містить Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» від 2 квітня 2007 року № 2.

У пункті 5 цієї Постанови зазначається:

«Вирішуючи питання про предметну та територіальну підсудність справи, судам необхідно керуватися загальними правилами Глави 1 Розділу II КАС України з урахуванням особливостей, визначених<...> ч.ч. 3–5 ст. 172, ч. 6 ст. 177 КАС України та застосовувати ці особливості, якщо є розбіжності між ними та загальними правилами.

Відповідно до п. 5 Розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» КАС України до початку діяльності окружних та апеляційних адміністративних судів спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, розглядаються відповідно місцевими та апеляційними загальними судами, зокрема й у випадках, якщо сторонами у них є лише юридичні особи.

Керуючись вимогами, передбаченими ч. 1 ст. 21 КАС України, не можуть розглядатися в одному провадженні кілька пов'язаних між собою вимог, які не підсудні одному адміністративному суду, у спорах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Частиною другою ст. 21 КАС України передбачено можливість розгляду в одному провадженні вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, лише разом з вимогою про визнання зазначених рішень, дій чи бездіяльності протиправними. В інших випадках вимоги про відшкодування шкоди в порядку адміністративного судочинства розглядатися не можуть. Тому судам слід мати на увазі, що з вимогою у спорі, пов'язаному з виборчим процесом чи процесом референдуму, в одному провадженні не може розглядатися вимога про відшкодування шкоди, оскільки особливості, встановлені ст.ст. 172–179 КАС України, не поширюються на розгляд такої вимоги.

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

Якщо порушення правил предметної підсудності виявилось на стадії судового розгляду справи, то в такому разі за правилами ст. 22 КАС України суд позовну заяву в частині, яка йому непідсудна, повинен передати до іншого належного адміністративного суду, якому підсудна справа в зазначеній частині вимог. Так само суд повинен вчинити, якщо після відкриття провадження, але до початку судового розгляду виявилося, що провадження у справі за частиною позовних вимог відкрито без дотримання правил територіальної підсудності.

Позовні заяви з вимогою стосовно спору, пов'язаного з виборчим процесом чи процесом референдуму, та з вимогою, не пов'язаною з цими процесами, які підсудні одному адміністративному суду, не можуть розглядатися разом, а тому суди в порядку, встановленому ст. 116 КАС України, повинні роз'єднати такі вимоги в самостійні провадження.

Оскільки відповідно до частини другої ст. 6 КАС України 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».

6. Частина 6 коментованої статті встановлює п'ятиденний строк для звернення до адміністративного суду з позовом щодо рішень (дій, бездіяльності) виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій. Вказаний строк обчислюється за правилами ст. 179 КАС України, а з питань, не врегульованих цією нормою — за загальними правилами ст. 103 КАС України.

Згідно з положеннями КАС України, перебіг строку оскарження рішень (дій, бездіяльності) виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій починається з наступного дня після прийняття оскаржуваного рішення (вчинення оскаржуваних дій, бездіяльності). При цьому днем бездіяльності вважається останній день встановленого законом строку, у який має бути вчинено дію або прийнято рішення.

Останній день строку триває до двадцять чотирьох години.

Днем подання позовної скарги на рішення (дій, бездіяльність) виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій вважається день її надходження до відповідного суду (до 24 години цього дня). Слід пам'ятати, що у даному випадку не діє правило ч. 9 ст. 103 КАС України, за яким строк не вважається пропущеним, якщо до його закінчення позовна заява була здана на пошту чи передана іншими засобами зв'язку.

Але у випадку незабезпечення роботи суду до 24 години відповідного дня позовну заяву, подану

у зв'язку з цим наступного дня, необхідно вважати поданою у встановлений строк (див. п. 10 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» від 2 квітня 2007 року № 2).

7. Сьома частина ст. 172 КАС України передбачає обмеження загального строку позовного звернення у справах з приводу рішень (дій, бездіяльності) виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій.

Згідно з коментованою нормою, якщо оскаржувані рішення (дії, бездіяльність) мали місце до дня голосування, відповідний позов може бути подано до адміністративного суду не пізніше двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування.

8. Частиною 8 коментованої статті встановлено спеціальний строк позовної давності щодо оскарження рішень (дій, бездіяльності) дільничної виборчої комісії, дільничної комісії з референдуму, членів цих комісій, які мали місце у день голосування, при підрахунку голосів та при встановленні результатів голосування на дільниці.

Означені рішення (дії, бездіяльність) комісій можуть бути оскаржені до адміністративного суду не пізніше двох днів з дня їх прийняття (вчинення).

У зв'язку з цим слід звернути увагу на одну деталь. Частина 4 ст. 94 Закону України «Про вибори Президента України» закріплює дещо відмінний строк позовної давності стосовно оскарження рішень (дій, бездіяльності) виборчих комісій. Згідно з цією нормою, позов на рішення (дії, бездіяльність) виборчих комісій, які мали місце під час голосування на виборах Президента України, може бути подано до суду не пізніше двадцять четвертої години дня, наступного за днем голосування.

Видається, що при конкуренції відповідних положень КАС України та Закону «Про вибори Президента України», перевага має надаватись саме останньому. Адже ч. 4 ст. 94 Закону України «Про вибори Президента України» — це норма спеціальної дії, котра, за правилами правозастосування, завжди має пріоритет над нормами загального характеру.

9. Частина 9 ст. 172 КАС України врегульовує питання сплати судового збору у зв'язку з оскарженням рішень (дій, бездіяльності) виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій.

Відповідно до ч. 1 ст. 89 КАС України, особа, яка звертається до адміністративного суду із позовною заявою, зобов'язана сплатити судовий збір. Попри те, що у ч. 2 ст. 89 КАС України йдеться про виключно законодавче визначення правил обчислення судового збору, на сьогодні судовий збір обчислюється за ставками, встановленими Декретом Кабінету Міністрів України «Про державне мито» від 21 січня 1993 року. Цим же документом визначені загальні підстави для звільнення від судового збору.

Коментована норма зобов'язує суд приймати до розгляду позовні заяви щодо рішень (дій, бездіяльності) виборчих комісій, комісій з референдуму та членів цих комісій незалежно від сплати судового збору. Дане правило (а точніше — виняток із загального правила ч. 2 ст. 88 КАС України) зумовлене як невідкладністю вирішуваних питань, так і суто технічними моментами. Так, наприклад, сплата судового збору у день проведення виборів (референдуму) значно ускладнюється тим, що в цей день (майже завжди — вихідний або святковий) не працює переважна більшість кредитних установ.

Якщо судовий збір не було сплачено до завершення провадження у справі, суд повинен вирішити це питання в остаточному рішенні: ухвалі чи постанові. З цією метою у відповідній постанові (ухвалі) суд визначає суму, час та суб'єктів сплати судового збору.

Розподіл судових витрат між учасниками справи щодо оскарження рішень (дій, бездіяльності) виборчих комісій, комісій з референдуму та членів цих комісій здійснюється за правилами ст.ст. 90–96 КАС України.

10. Десята частина ст. 172 КАС України зобов'язує суд невідкладно поінформувати відповідача (виборчу комісію, комісію з референдуму), а також відповідну комісію вищого рівня про:

- а) надходження позовної заяви;
- б) рішення (постанову або ухвалу), прийняте у справі.

Вітчизняне законодавство про вибори закріплює триступеневу ієрархію виборчих комісій:

- 1) Центральна виборча комісія (компетенція поширюється на всю територію України);
- 2) територіальна виборча комісія (компетенція поширюється на територію відповідного виборчого округу, визначеного у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці (одиниць));
- 3) дільнична виборча комісія (компетенція поширюється на територію відповідної дільниці).

У разі оскарження в адміністративному суді рішень (дій, бездіяльності) зарубіжних дільничних комісій або їх членів, інформація про надхо-

дження позовної заяви та прийняте рішення направляється на адресу Центральної виборчої комісії. Позаяк, відповідно до ст. 21 Закону України «Про вибори Президента України» та ст. 24 Закону України «Про вибори народних депутатів України», Центральна виборча комісія здійснює повноваження територіальної виборчої комісії в окремому закордонному виборчому окрузі.

Що ж стосується комісій з референдумів, то, залежно від виду відповідного референдуму, їх система може складатися як з трьох, так і з двох ланок.

Для підготовки і проведення всеукраїнського референдуму утворюються:

- 1) Центральна комісія з всеукраїнського референдуму;
- 2) територіальні виборчі комісії з всеукраїнського референдуму (комісія Республіки Крим, обласні, районні, міські, районні у містах, селищні, сільські комісії);
- 3) дільничні комісії з всеукраїнського референдуму.

Для підготовки і проведення місцевого референдуму в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць утворюються:

- 1) територіальні (обласні, районні, міські, районні у містах, селищні, сільські) комісії з референдуму;
- 2) дільничні комісії з референдуму.

Слід пам'ятати, що до утворення Центральної комісії з всеукраїнського референдуму її функції виконує Центральна виборча комісія. Тож, у відповідних випадках саме Центральна виборча комісія має бути поінформована про оскарження рішення (дії, бездіяльності) територіальної комісії з всеукраїнського референдуму в адміністративному суді, а також про рішення, прийняте у справі.

За правилами ст. 33 КАС України, про надходження позовної заяви відповідна комісія з проведення виборів чи референдуму (відповідач) повідомляється повісткою-викликом, а комісія вищого рівня — повісткою-повідомленням.

Ураховуючи скорочені строки провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій (відповідні строки не перевищують п'яти днів з дня надходження позовної заяви до суду), при визначенні способу і засобів передачі повісток суд має керуватися ч. 3 ст. 35 КАС України. Згідно з цією нормою, повістка у справах, для яких встановлено скорочені строки провадження, має бути вручена у строк, достатній для прибуття до суду.

Вказана обставина інколи унеможливує використання найпоширенішого способу поштової кореспонденції — листування, який передбачає порівняно великі (до 5-ти діб, не враховуючи

вихідних) часові затрати. Зважаючи на це, у даному випадку допускається використання виняткових засобів викликів і повідомлень: телеграмою, факсимільним повідомленням (факсом, телефаксом), електронною поштою, телефоном тощо (див. коментар до ст. 38 КАС України).

Про остаточне рішення, прийняте у справі, виборчі комісії та комісії з референдуму повідомляються шляхом надіслання їм копії відповідної постанови (ухвали).

11. Частина 11 ст. 172 КАС України визначає строки адміністративного провадження у справах з приводу скарг на рішення (дії, бездіяльність) виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій.

Загальний строк розгляду і вирішення адміністративної справи, порушеної на підставі ст. 172 КАС України, складає 5 днів після надходження позовної заяви до суду. Проте, у випадку, якщо позовна заява надійшла до дня виборів/референдуму, відповідна справа має бути вирішена не пізніше, ніж за дві години до початку голосування.

Перебіг зазначених процесуальних строків розпочинається з наступного дня після надходження до суду позовної заяви щодо рішення (дії, бездіяльності) виборчої комісії або референдуму. Останній день цих строків триває до:

- а) двадцять четвертої години (за загальним правилом);
- б) часу закінчення роботи адміністративного суду (природно, якщо у цей день судова установа не працює цілодобово);
- в) часу, що на дві години передувє часу початку голосування на виборах/референдумі (якщо позовна заява надійшла менше, ніж за 5 діб до початку голосування).

Згідно із ст. 179 КАС України, котра регулює порядок обчислення строків у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, строки подання позовних заяв на рішення (дії, бездіяльність) виборчих комісій, комісій з референдуму та членів цих комісій не підлягають поновленню. Позовні заяви, які надійшли після закінчення цих строків, залишаються судом без розгляду.

Водночас, порушення судом встановленого строку розгляду адміністративної справи, не є підставою для залишення позовної заяви, а в апеляційній інстанції апеляційної скарги — без розгляду. У таких випадках позовна заява або апеляційна скарга можуть бути залишені без розгляду лише в разі, якщо суди не розглянули справу до настання певної події, після якої судам заборонено розглядати або продовжувати розгляд зазначених справ (п. 11 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику

застосування адміністративними судами положень КАС України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» від 2 квітня 2007 року № 2).

12. Як уже зазначалось у коментарі до ч. 10 цієї статті, адміністративний суд зобов'язаний невідкладно повідомити відповідну виборчу комісію або комісію з референдуму про подання позовної заяви на її рішення (дії, бездіяльність) та відкриття провадження у справі. Про дату, час і місце судового засідання належним чином інформуються й інші особи, які беруть участь у справі: позивач, треті особи, представники.

Оповіщення учасників справи про відкриття адміністративного провадження є обов'язковим. Але, при цьому закон не вимагає від них обов'язкової присутності на судовому засіданні. Навпаки, ч. 12 ст. 172 КАС України закріплює спеціальне правило, відповідно до якого, неприбуття у судові засідання належно повідомленої особи не перешкоджає розгляду справи.

При вирішенні питання, чи була особа належним чином повідомлена про судові засідання у справі, слід керуватись такими положеннями:

- повістка вручається адресатові під розписку;
- вважається, що повістку вручено також у разі одержання її під розписку будь-яким повнолітнім членом сім'ї адресата, який проживає разом з ним;
- вважається, що повістку вручено юридичній особі, якщо вона доставлена за адресою, внесеною до відповідного державного реєстру, або за адресою, яка зазначена її представником, і це підтверджується підписом відповідної службової особи;
- вручення повістки представникові особи, яка бере участь у справі, вважається також врученням повістки і цій особі;
- особа, яка відмовилась одержати повістку вважається такою, що її повідомлено про дату, час і місце судового засідання (див. коментар до ст.ст. 35 та 37 КАС України).

Про задоволення адміністративного позову з приводу рішень (дій, бездіяльності) виборчої комісії суд ухвалює постанову.

У разі скасування судом рішення відповідної виборчої комісії, у тому числі з питань визнання голосування на виборчій дільниці недійсним, встановлення підсумків і результатів голосування, рішення з цього питання приймає виборча комісія, рішення якої було скасовано, або виборча комісія вищого рівня на підставі рішення суду. При цьому виборча комісія не може прийняти рішення, яке по суті повторює рішення, скасоване судом.