

ОСОБЛИВОСТІ ПРАКТИКИ РОЗГЛЯДУ

адміністративних спорів, пов'язаних із порушенням виборчими комісіями з місцевих виборів процедури прийняття, реєстрації та розгляду заяв і скарг



І. В. Діордіца

кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики Академії праці і соціальних відносин ФПУ

Статтю присвячено дослідженню проблем практики розгляду адміністративними судами спорів, пов'язаних із порушенням виборчими комісіями з місцевих виборів процедури прийняття, реєстрації та розгляду заяв і скарг.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративна справа, виборчий спір, ухвала суду, постанова суду.

Статья посвящена исследованию проблем практики рассмотрения административными судами споров, связанных с нарушением избирательными комиссиями по местным выборам процедуры принятия, регистрации и рассмотрения заявлений и жалоб.

Ключевые слова: административный суд, административное дело, избирательный спор, постановление суда. The article is devoted research of problems of practice of application by administrative courts of norms material and a procedural right at the decision of disputes concerning the legal relationship connected with local elections.

Keywords: administrative court, administrative business, electoral dispute, court ruling.

Основними нормативно-правовими актами, які регулюють правовідносини, пов'язані із виборчим процесом щодо виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, є Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) та Закон України від 10 липня 2010 р. № 2487 «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

На сьогодні окреслена у темі нашої наукової роботи проблематика не стала предметом спеціального адміністративно-правового дослідження і, відповідно, залишається недостатньо розробленою. У працях С. Я Бурди [1, с. 239-246], В. М. Колесниченка [2, с. 281-290], Т. Криси [3, с. 143-149], Р. М. Максакової [4], М. І. Ставнійчук [5, с. 14-17], І. В. Тимошенка [6, с. 36-41] розглядалися лише окремі питання стосовно практики розгляду адміністративних спорів щодо правовідносин, пов'язаних із порушеннями виборчих комісій з місцевих виборів.

На наше переконання, в умовах недосконалості виборчих та інших законів, наявності норм, які створюють підґрунтя для неоднозначного їх тлумачення та застосування, значну актуальність набуває предметне дослідження особливостей практики розгляду адміністративних спорів, пов'язаних із порушенням виборчими комісіями з місцевих виборів процедури прийняття, реєстрації та розгляду заяв і скарг.

Необхідно констатувати, що виборчі комісії з місцевих виборів є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення відповідних місцевих виборів і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про місцеві вибори.

Сільська, селищна, районна в місті, міська, районна територіальна виборча комісія підпорядковується відповідній міській, районній, обласній територіальній виборчій

комісії, яка встановлює результати відповідних місцевих виборів.

Дільничні виборчі комісії підпорядковуються територіальним виборчим комісіям з відповідних місцевих виборів.

У разі порушення виборчою комісією процедури прийняття, реєстрації та розгляду заяв і скарг її рішення, дії або бездіяльність можуть бути оскаржені до відповідних виборчих комісії вищого рівня або до суду у встановленому законом порядку.

Метою нашого дослідження є: 1) сприяння у формуванні єдиного підходу до вирішення адміністративних спорів, пов'язаних із порушенням виборчими комісіями з місцевих виборів процедури прийняття, реєстрації та розгляду заяв і скарг; 2) виявлення проблемних питань чи неправильного застосування судами норм матеріального та процесуального права при вирішенні цих спорів, підготовка пропозицій щодо їх усунення.

Здійснивши аналіз судової практики розгляду адміністративних спорів щодо правовідносин, пов'язаних із порушенням виборчими комісіями з місцевих виборів процедури прийняття, реєстрації та розгляду заяв і скарг (взято до уваги майже 60 адміністративних справ), вважаємо, що найбільш актуальними є дослідження проблематики у таких напрямках:

- 1) скасування рішення виборчої комісії, яка встановлює результати відповідних місцевих виборів;
- 2) форма рішення про реєстрацію кандидата або про відмову в його реєстрації;
- 3) прийняття виборчою комісією рішення з питання, щодо якого раніше було ухвалено рішення суду та визнано протиправним, і яке, по суті, його повторює.

1. Скасування рішення виборчої комісії, яка встановлює результати відповідних місцевих виборів.

Відповідно до пункту 17 частини 4 статті 25 Закону України «Про вибори депутатів Верховної ради Автономної Республіки

Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», сільська територіальна виборча комісія встановлює підсумки голосування та результати виборів депутатів сільської ради та сільського голови.

Також відповідно до частини 6 статті 85 цього Закону рішення, дії чи бездіяльність територіальної виборчої комісії, яка встановлює результати відповідних місцевих виборів, її члена можуть бути оскаржено до суду.

У пункті 3.2 Порядку розгляду скарг виборчими комісіями з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 15.09.2010 р. №352, зазначено, що виключно до суду оскаржуються рішення чи дії територіальної виборчої комісії, яка встановлює результати відповідних місцевих виборів.

Прикладом застосування даних норм законодавства є справа за позовом ОСОБИ_1 до селищної виборчої комісії, районної виборчої комісії про визнання незаконними дій районної виборчої комісії, скасування рішення територіальної виборчої комісії [7].

Постановою окружного адміністративного суду в задоволенні позовних вимог відмовлено. Відмовляючи у їх задоволенні, суд першої інстанції виходив з того, що скарга ОСОБИ_1 подана до органу, який не уповноважений розглядати вказану скаргу.

Колегія суддів погодилась з такими висновками суду першої інстанції, виходячи з наступного [8].

Судом першої інстанції встановлено та підтверджено у суді апеляційної інстанції, що позивач – суб'єкт виборчого права звернувся до районної виборчої комісії зі скаргою на бездіяльність селищної виборчої комісії.

Районна виборча комісія прийняла постанову, якою відхилено розгляд скарги ОСОБИ_1 у зв'язку з тим, що дане питання не є предметом розгляду районної виборчої комісії.

Відповідно до частини 11 статті 88 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», виборча комісія приймає рішення про залишення скарги без розгляду по суті, якщо вона подана до неналежного суб'єкта розгляду скарги.

У частині 6 статті 85 даного Закону зазначено, що рішення, дії чи бездіяльність територіальної виборчої комісії, яка встановлює результати відповідних місцевих виборів, її члена може бути оскаржено до суду.

Враховуючи зазначене вище, колегія суддів погодилась з висновками суду першої інстанції щодо правомірності рішення районної виборчої комісії, оскільки у районній виборчої комісії відсутні повноваження щодо розгляду скарг на рішення селищної виборчої комісії стосовно виборів селищних голів.

Доводи апеляційної скарги щодо неврахування судом першої інстанції вимог п. 3 ч. 2 ст. 25 Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» колегія суддів визнала необґрунтованими, оскільки відповідно до цієї норми районна територіальна виборча комісія здійснює в межах району контроль за додержанням та однаковим застосуванням законодавства про місцеві вибори у частині, що стосується виборів лише до районної ради.

Колегія суддів також визнала безпідставним посилання в апеляційній скарзі на неврахування судом першої інстанції ч. 9 ст. 90 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», оскільки, як уже зазначалося, районна виборча комісія не є вищою стосовно селищної виборчої комісії в питаннях щодо виборів селищних голів.

Однак, на практиці зустрічаються також і випадки порушення судами першої інстанції норм матеріального права щодо обсягу повноважень виборчих комісій.

Так, під час розгляду справи за позовом районної організації партії до районної виборчої комісії про оскарження рішення районної виборчої комісії про зняття з реєстрації кандидата на посаду сільського голови, колегія суддів дійшла висновку про скасування рішення суду першої інстанції та ухвалення нового рішення про задоволення позову, в зв'язку з порушенням останнім норм матеріального права [9].

Постановою окружного адміністративного суду в задоволенні позовних вимог було відмовлено [10]. Відмовляючи у їх задоволенні, суд першої інстанції виходив з того, що районна виборча комісія наділена повноваженнями щодо скасування рішення сільської виборчої комісії про реєстрацію кандидата на посаду сільського голови.

За результатами апеляційного розгляду справи колегія суддів не погодилась з такими висновками суду першої інстанції, виходячи з наступного.

Судом першої інстанції встановлено та підтверджено у суді апеляційної інстанції, що сільською виборчою комісією було прийнято постанову про реєстрацію ОСОБИ_1 кандидатом на посаду сільського голови, висунутого від районної організації партії України.

Представником іншої організації партії було подано скаргу на вищезазначену постанову до районної виборчої комісії.

За результатами розгляду даної скарги районною виборчою комісією ухвалена постанову про скасування постанови сільської виборчої комісії від 01.10.2010 р. про реєстрацію ОСОБИ_1 кандидатом на посаду сільського голови. Приймаючи вказане рішення, виборча комісія не врахувала положення ч. 6 ст. 85 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», оскільки сільська виборча комісія є комісією, яка встановлює результати місцевих виборів, отже, її рішення може бути оскаржено лише до суду.

Отже, оскаржуване рішення не відповідає наведеним критеріям, прийняте поза межами повноважень, встановлених Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», що є підставою для визнання його протиправним та скасування.

2. Форма рішення про реєстрацію кандидата або про відмову в його реєстрації.

Приписами статті 42 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» встановлено порядок реєстрації кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

За змістом частини 4 статті 42 цього Закону територіальна виборча комісія не пізніше як на третій день з дня прийняття заяви про реєстрацію кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови та доданих до неї необхідних документів, але не пізніше як за 23 дні до дня виборів, приймає рішення про реєстрацію кандидата або про відмову в його реєстрації.

Відповідно до змісту положень п. 3.8. «Порядку організації роботи територіальних та дільничних виборчих комісій з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», затвердженого Постановою Центральної виборчої комісії від 15.09.2010 р. № 351, за результатами розгляду на засіданні виборчої комісії питань порядку денного ухвалюється рішення у формі постанови.

Проте виборчі комісії не завжди дотримуються зазначених норм. Таким прикладом є справа за позовом ОСОБИ_1 до міської виборчої комісії про визнання дій незаконними та зобов'язання вчинити дії [11].

Постановою окружного адміністративного суду позов задоволено.

Задовольняючи позовні вимоги, суд першої інстанції виходив з того, що відповідачем не дотримано вимоги Закону Украї-

ни «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» та «Порядку організації роботи територіальних та дільничних виборчих комісій з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», затвердженого Постановою Центральної виборчої комісії від 15 вересня 2010 р. № 351, а також допущено протиправну бездіяльність при розгляді заяви ОСОБИ_1 про реєстрацію його кандидатом на посаду міського голови на виборах 31 жовтня 2010 р., оскільки рішення комісії у вигляді постанови не приймалось.

За результатами апеляційного розгляду справи колегія суддів погодилась з висновками суду першої інстанції та зазначила наступне [12].

Приймаючи протокольне рішення щодо реєстрації позивача кандидатом на посаду міського голови, відповідач діяв не у спосіб, визначений наведеними нормативно-правовими актами, що є підставою для скасування такого рішення.

На підставі наведеного, колегія суддів дійшла висновку, що прийняття територіальною виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидата на посаду міського голови або відмову в реєстрації викладається у формі постанови. Вирішення вказаного питання не є питанням поточної внутрішньої діяльності виборчої комісії, тому воно не може бути ухвалено протокольно.

3. Прийняття виборчою комісією рішення з питання, щодо якого раніше було ухвалено рішення суду та визнано протиправним і яке, по суті, його повторює.

Актуальним прикладом у даному випадку є справа за позовом міської організації партії до міської виборчої комісії про визнання протиправними дій, бездіяльності, рішення, зобов'язання вчинити певні дії [13].

Постановою окружного адміністративного суду позов задоволено частково. Ска-

совано постанову міської виборчої комісії «Про виконання постанови окружного адміністративного суду».

Задовольняючи позовні вимоги в частині скасування зазначеної постанови, суд першої інстанції виходив з того, що при її прийнятті виборча комісія, всупереч п. 8 ст. 90 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних міських голів», прийняла рішення, яким дублюється рішення відповідача, визнане окружним адміністративним судом протиправним.

За результатами апеляційного розгляду справи колегія суддів не погодилась з висновками суду першої інстанції з огляду на наступне [14].

31 жовтня 2010 року о 20-00 годині міська виборча комісія прийняла постанову №104 «Про виконання постанови окружного адміністративного суду», в якій зазначила «вважати неможливим реєстрацію кандидатів у депутати, включених до виборчого списку від міської організації партії в багатомандатному виборчому окрузі по виборах депутатів міської ради та кандидатів у депутати до міської ради в одномандатних мажоритарних виборчих округах, висунутих міською організацією партії в зв'язку з відсутністю законодавчо визначеного механізму внесення змін до виборчих бюлетенів у разі скасування рішення про відмову в реєстрації кандидатів в день голосування».

Відповідно до частини 8 статті 90 КАСУ, в разі визнання судом рішення відповідної виборчої комісії протиправним, у тому числі з питання визнання голосування на виборчій дільниці недійсним, установлення підсумків і результатів голосування, встановлення результатів виборів, рішення з цього питання приймається виборчою комісією, рішення якої було визнане протиправним, або виборчою комісією вищого рівня на підставі рішення суду. При цьому виборча комісія не може прийняти рішення,

яке, по суті, дублює рішення, визнане судом протиправним, окрім випадку, коли рішення було скасовано з формальних підстав.

Зі змісту оскаржуваної постанови міської виборчої комісії встановлено, що підставою для прийняття рішення про неможливість реєстрації кандидатів у депутати, включених до виборчого списку від міської організації партії в багатомандатному виборчому окрузі по виборах депутатів міської ради, та кандидатів у депутати в одномандатних мажоритарних виборчих округах по виборах депутатів міської ради, виборча комісія виходила з підстав відсутності законодавчо визначеного механізму реєстрації таких кандидатів в день проведення голосування та можливості внесення змін до виборчих бюлетенів при проведенні такої реєстрації.

Однак зі змісту іншої постанови міської виборчої комісії встановлено, що підставою для відмови міській організації партії в реєстрації кандидатів у депутати, включених до виборчого списку від міської організації партії в багатомандатному виборчому окрузі по виборах депутатів міської ради, та кандидатів у депутати в одномандатних мажоритарних виборчих округах по виборах депутатів міської ради, слугувало неподання позивачем додаткових документів – нотаріально посвідченої копії свідоцтва про державну реєстрацію міської організації партії.

У судовому порядку дане рішення скасовано та зобов'язано міську виборчу комісію розглянути питання щодо реєстрації кандидатів у депутати.

Оскільки наведені вище обставини справи свідчать про те, що питання стосовно реєстрації кандидатів у депутати, включених до виборчого списку від міської організації партії в багатомандатному виборчому окрузі по виборах депутатів міської ради, та кандидатів у депутати в одномандатних мажоритарних виборчих округах по виборах депутатів міської ради, винесено відповідачем на розгляд 31.10.2010 р. на ви-

конання постанови окружного адміністративного суду від 29.10.2010 р. і вирішене виборчою комісією по суті шляхом відмови в реєстрації з підстав відсутності законодавчо визначеного механізму реєстрації таких кандидатів у день проведення голосування та можливості внесення змін до виборчих бюлетенів при проведенні такої реєстрації, колегія суддів дійшла висновку, що оскаржуване рішення відповідача винесено з інших підстав, ніж визначені рішенням, що було визнано протиправним.

Отже, сприяючи у формуванні єдиного підходу до вирішення адміністративних спорів, пов'язаних із порушенням виборчими комісіями з місцевих виборів процедури прийняття, реєстрації та розгляду заяв і скарг у результаті виявлених проблемних питань чи неправильного застосування судами норм матеріального та процесуального права, зазначаємо:

1. Адміністративним судам потрібно враховувати: а) ч. 6 ст. 85 Закону від 10 липня 2010 р. № 2487, в якій зазначено, що рішення, дії чи бездіяльність територіальної виборчої комісії, яка встановлює результати відповідних місцевих виборів, її члена може бути оскаржено до суду; б) п. 3.2 «Порядку розгляду скарг виборчими комісіями з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 15.09.2010 р. №352, про те, що виключно до суду оскаржуються рішення чи дії територіальної виборчої комісії, яка встановлює результати відповідних місцевих виборів. Так, районна виборча комісія не є вищою по відношенню до селищної виборчої комісії у питаннях щодо виборів селищних голів.

2. Адміністративні суди повинні мати на увазі, що відповідно до змісту положень п. 3.8. «Порядку організації роботи територіальних та дільничних виборчих комісій з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад

та сільських, селищних, міських голів», затвердженого Постановою Центральної виборчої комісії від 15.09.2010 р. № 351, за результатами розгляду на засіданні виборчої комісії питань порядку денного ухвалюється рішення у формі постанови. Прийняття останнього рішення про реєстрацію кандидата чи про відмову в його реєстрації у формі протоколу і т. ін. є підставою для суду визнати його протиправним та скасувати.

3. Необхідно звернути увагу на приписи п. 8 ст. 90 Закону та ч. 8 ст. 90 КАСУ, відповідно до яких у разі визнання судом рішення відповідної виборчої комісії протиправ-

ним, у тому числі з питання визнання голосування на виборчій дільниці недійсним, установлення підсумків і результатів голосування, встановлення результатів виборів, рішення з цього питання приймається виборчою комісією, рішення якої було визнано протиправним, або виборчою комісією вищого рівня на підставі рішення суду. При цьому виборча комісія не може прийняти рішення, яке, по суті, дублює рішення, визнане судом протиправним, окрім випадку, коли рішення було скасовано з формальних підстав. У такому разі адміністративний суд матиме всі підстави для визнання його протиправним та скасування.

Література

1. *Бурда С. Я.* Статус учасників виборів в Україні: адміністративно-правовий аспект / С. Я. Бурда // Науковий вісник Національного університету ДПС України. Серія: економіка, право. – 2009. – № 4 (47). – С. 239-246.
2. *Колесниченко В. М.* Принципи судового розгляду виборчих спорів в Україні / В. М. Колесниченко // Актуальні проблеми держави і права. Зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 47. – С. 281-290.
3. *Крися Т.* Виборча комісія як суб'єкт владних повноважень / Т. Крися // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2009. – Вип. 51. – С. 143-149.
4. *Максакова Р. М.* Вибори до органів місцевого самоврядування: проблеми теорії і практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Максакова Руслана Миколаївна. – К. : НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2003. – 193 с.
5. *Ставнійчук М. І.* Виборчі комісії як орган управління виборчим процесом / М. І. Ставнійчук // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 1 (13). – С. 14-17.
6. *Тимошенко І. В.* Проблемні питання визначення статусу виборчих комісій та їх членів як суб'єктів юридичної відповідальності / І. В. Тимошенко // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2008. – № 1 (1). – С. 36-41.
7. *Справа № 2-а-12732/10/2070* // Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 14.10.2010.
8. *Там само* // Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 16.10.2010.
9. *Справа № 2-а-12588/10/2070* // Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 14.10.2010.
10. *Там само* // Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 10.10.2010.
11. *Справа № 2-а-8106/10/1870* // Постанова Сумського окружного адміністративного суду від 11.10.2010.
12. *Там само* // Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 14.10.2010.
13. *Справа № 2-а-13719/10/2070* // Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 03.11.2010.
14. *Там само* // Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 06.11.2010.