

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ СУДАМИ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧИХ ПРАВ

КАЛЬНИК Віталій Валерійович - здобувач кафедри адміністративного права
Інституту права ім. князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління
персоналом

УДК 342.95:342.842 (477)

В данной статье исследуются отдельные аспекты обеспечения законности судами общей юрисдикции административного судопроизводства по делам о нарушении избирательных прав, определяются его особенности.

Ключові слова: адміністративне провадження, виборчі права, юрисдикція, посадові особи.

Згідно з Конституцією України (ст.ст. 6, 126, 129) державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Особливий статус судів у державному механізмі України визначається завданнями, що поставлені перед ними, відповідальними обов'язками, характером діяльності, у процесі якої можуть бути суттєво зачеплені (захищені або незахищені) права і свободи громадян, права і законні інтереси різних установ, організацій, підприємств. Тому закріплені загальні положення ч. 1 та 2 ст. 55 Конституції України про можливість судового захисту прав та свобод і гарантування права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб та ч. 2 ст. 124 про поширення юрисдикції судів на всі правовідносини поклали початок реалізації можливості для звернення з приводу будь-якого правового спору.

Впровадження демократичних засад в адміністративно-процесуальну діяльність є актуальним не лише в теоретичному аспекті. Практичне значення провадження

у справах про порушення виборчих прав повинно бути спрямованим на захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в українському суспільстві. Все це і зумовило актуальність обрання теми дослідження.

Значний вплив на визначення сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності були присвячені роботи відомих українських вчених-адміністративістів, а саме: В. Б. Авер'янова, І. В. Арістової, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, Ю. С. Шемшученка, Х. П. Ярмакі та ін.

Деякі аспекти провадження у справах про порушення виборчих прав під час проведення виборів в Україні, зокрема адміністративно-юрисдикційна діяльність Центральної виборчої комісії, взаємодія виборчих комісій з органами місцевого самоврядування, були предметом окремих досліджень В. М. Бевзенка, Н. В. Богашевої, Р. А. Калюжного, Ю. Б. Ключковського, І. Б. Коліушка, В. С. Стефанюка, Н. В. Янюк та ін.

Метою статті є дослідження окремих теоретичних та практичних аспектів забезпечення законності судами загальної юрисдикції адміністративного провадження у справах про порушення виборчих прав.

Однією з найважливіших переваг судового захисту є менша можливість необ'єктивного розгляду справи та відомчого впливу на вирішення питання через

номінальне підпорядкування суду лише законом, широку гласність в обговоренні, безпосереднє дослідження в судовому засіданні всіх обставин справи, змагальність процесу, детальну процесуальну регламентацію та інші демократичні принципи процесу. Однак не варто ідеалізувати судовий розгляд. Практика свідчить про завантаженість судів, що спричиняє затягування строків розгляду спору та тяганину, тому використати цей спосіб надзвичайно складно. Вказана тенденція розвивається щорічно з огляду на зростаючу кількість справ, зокрема в адміністративних судах [1].

Пленум Вищого Адміністративного Суду України у Постанові від 2 квітня 2007 р. № 2 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України (далі КАС) під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» дає підстави стверджувати, що найпоширеніші групи виборчих спорів, які займають важливе місце у захисті виборчих прав, є справами адміністративної юстиції [2]. Кожний виборчий спір, з ознаками справи адміністративної юрисдикції, визначеними у ст. 3 КАС України, підлягає вирішенню за правилами адміністративного судочинства.

Нарівні із функціонуванням механізму адміністративної юстиції як механізму захисту прав осіб від неправомірних дій суб'єктів владних повноважень, п. 4 ч. 1 ст. 17 КАС України відніс до її компетенції спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом. Вказана категорія справ є однією з дискусійних.

Розв'язуючи питання про можливість вирішення спорів, розгляд яких ініціюють суб'єкти владних повноважень, необхідно виходити з основоположних приписів КАС України, якими окреслено завдання і принципи судочинства. З них випливає, що суд має використовувати визначені правила з метою захисту прав, свобод та інтересів осіб у процесі вирішення відповідних спорів. При зверненні представників влади до адміністративного суду, коли лише ухвалення судового акта дозволяє їм

реалізувати надані повноваження, у випадках, встановлених законом, суд перевіряє діяльність представника влади. У таких випадках суд фактично дає дозвіл на примусове виконання управлінського акта, а тому перед ним постає питання перевірити легітимність документа, що передбачає оцінку поведінки не так особи, щодо якої застосовується примусовий захід, як дотримання представником влади вимог, що ставляться до правових актів управління [3, с. 79–80].

Також обов'язковому дотриманню підлягає застереження, що при визначенні кола справ, які розглядаються за зверненням суб'єктів владних повноважень, необхідно виходити з конституційного принципу, що органи влади діють тільки на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом. Тобто суб'єкти звернення зі скаргою можуть звертатися до адміністративного суду тільки у випадках, прямо передбачених законом.

Говорячи про закон як єдину нормативну підставу, що визначає право суб'єкта владних повноважень на звернення до суду проти особи, очевидно, слід мати на увазі виключно нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, який повинен вказати підстави можливого пред'явлення позову і передумов для розширеного тлумачення цього положення [4].

У той же час судова практика Вищого Адміністративного Суду України вказує, що вказана категорія справ суттєво розширилася: так, у постанові від 6 березня 2008 р. № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» ВАК констатував, що позивач має право звернутися до суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на ту адміністративно-територіальну одиницю, в межах якої виникли спірні правовідносини та де перебуває позивач, що не виключає його права звернення до суду за місцем проживання (перебування) [5].

На противагу, Порядок розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України у розділі 3 встановлює визначене місце знаходження суду [6]. Ця колізія

цілком обґрунтовано дала підстави В.Г. Перепелюку зробити висновок про застосування у судовій практиці поняття «закон», охоплюючи ним як акти Верховної Ради України, що мають вищу юридичну силу, так і підзаконні нормативно-правові акти, прийняті на виконання доручення закону з метою визначення компетенції певної категорії суб'єктів владних повноважень [7, с. 39]. На нашу думку, така практика є реальною загрозою для існування адміністративної юстиції у її первинній природі. З огляду на це, ми не вважаємо за доцільне підтримати розширювальне тлумачення поняття «закон» та визначаємо його таким, що суперечить засадам верховенства прав людини та законності, які визначені як принципи адміністративного судочинства у ч. 1 ст. 7 та ст.ст. 8, 9 Кодексу адміністративного судочинства.

Необхідно зазначити, що судова адміністративно-правова форма вирішення спорів є, в цілому, універсальною, оскільки сьогодні, відповідно до положень КАС України, використовується не лише адміністративними, а й загальними судами, які виконують функції органів адміністративного правосуддя (ст. 18 КАС України). Розмежування підсудності розгляду виборчих спорів між загальними та адміністративними судами необхідно проводити на підставі розроблених у ст. 18 КАС України класифікаційних груп: так, місцевим загальним судам, як адміністративним, підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є дільнична виборча комісія, її член, орган або посадова особа місцевого самоврядування, посадова або службова особа органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам; а окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, в яких однією зі сторін є окружна виборча комісія та її члени, орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки. справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових

осіб виборчих комісій, місцевих органів виконавчої влади розглядає і вирішує місцевий загальний суд як адміністративний суд або окружний адміністративний суд за вибором позивача. Вказана структура підвідомчості щодо виборчих комісій знаходить своє відображення і у ст. 172 Кодексу адміністративного судочинства України.

Встановлена таким чином підвідомчість справ, на перший погляд, відповідає вимогам забезпечення доступності правосуддя при необхідності захисту виборчих прав суб'єкта виборчого процесу. Однак звертає на себе увагу суттєвий недолік: окружні виборчої комісії, згідно зі ст. 18 Закону України «Про вибори народних депутатів України» та ст. 19 Закону України «Про вибори Президента України», розташовуються у районних центрах, і тому рішення, дії чи бездіяльність їх посадових осіб можуть оскаржуватися тільки в окружному адміністративному суді. Зважаючи на те, що останні функціонують лише в обласних центрах, оскарження рішення окружної виборчої комісії зумовлює необхідність звернення з районного до обласного центру. Це значно ускладнює, а то й робить неможливим захист порушених виборчих прав.

Аналіз судової практики вказує на ігнорування суддями цієї нормативної неточності. Вихід із цієї ситуації вбачається у необхідності внесення змін до ч. 3 ст. 18 Кодексу адміністративного судочинства України шляхом запровадження альтернативної предметної підсудності справ для оскарження рішень, дій чи бездіяльності будь-яких місцевих органів влади, у тому числі виборчих комісій.

Водночас дискусійність такої ідеї обґрунтована нерівністю становища суб'єкта виборчого процесу – виборця, права чи законні інтереси якого порушені щодо процесуальних можливостей захисту прав у публічно-правових спорах.

Необхідно наголосити, що в адміністративному судочинстві допускаються випадки, коли суд зобов'язаний вийти за межі вимог адміністративного позову, якщо спосіб захисту, який пропонує позивач, є недостатнім для повного захисту його прав,

свобод та інтересів, що передбачено у ст. 11 «Змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі» Кодексу адміністративного судочинства України [8] та Рішенні Конституційного Суду від 25 листопада 1997 р. [9].

Водночас відсутність розподілу повноважень між виборчими комісіями та судами призведе до переваженості судів позовами, які первинно мали бути розглянуті окружними виборчими комісіями.

Звертаючись до повноважень адміністративних судів, можна констатувати, що на сьогодні у їхній діяльності присутні практично всі види позовів із виборчих відносин. Так, залежно від способу захисту виборчих прав позивача, позови у справах, що виникають із виборчих правовідносин, поділяють на позови про визнання, про присудження на перетворювальні позови [10, с. 618]. З аналізу ст. 105 Закону України «Про вибори Президента України» та ст. 117 Закону України «Про вибори народних депутатів України», що встановлює спосіб захисту виборчих прав суб'єктів виборчого процесу шляхом запобігання вчиненню дій, що порушують законодавство про вибори та ч. 2 ст. 162 КАС України, яка серед повноважень суду називає можливість зобов'язати відповідача утриматися від вчинення певних дій, доцільно продовжувати у науково-практичній літературі дискусію щодо можливості існування у системі адміністративної юстиції позовів превенції (попередження) [11, с. 58].

Визначаючи сам процес розгляду спору в адміністративному суді, слід звернути увагу на те, що специфічний матеріальний предмет розгляду – суб'єктивні права та обов'язки, прив'язані до формування органів державної влади, – через народне волевиявлення зумовлює необхідність дотримання особливих правил при здійсненні судочинства. Оцінюючи рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень у сфері виборчих відносин, суд, за змістом ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, повинен встановити правові та фактичні передумови, що були підставою для оскаржуваних рішень, дій або бездіяльності.

До системи суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності щодо порушень виборчого законодавства включаються, з одного боку, суди загальної юрисдикції, що розглядають справи, які виникають із адміністративно-правових відносин у виборчій сфері, адміністративні суди, що виступають і як суб'єкти провадження у справах про адміністративне провадження у справах про оскарження рішення, дій чи бездіяльності виборчих комісій, і як суб'єкти наглядового (контрольного) провадження, та їхні посадові особи, а також інші уповноважені органи – безпосередні учасники провадження у справах про порушення виборчих прав.

Участь загальних судів зумовлена низкою чинників.

По-перше, активна роль у юрисдикційній діяльності, тому що, як правило, у процесі їхньої діяльності, крім розгляду скарг, у сфері виборчого права можливе виявлення адміністративних правопорушень та інших порушень законодавства, яке регулює окремі питання виборчого процесу або дотичне до нього.

По-друге, домінування принципу презумпції невинуватості міняє погляд на правове становище судів, органів виконавчої влади, органів прокуратури, тобто на всю систему суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності загалом [12, с. 73–74].

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 р. № 6-зп «Щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України» частину другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожний громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії або бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважають, що ці рішення, дія або бездіяльність порушують їхні права і свободи або перешкоджають здійсненню цих прав і свобод, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того,

що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня щодо того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність).

Отже, і під час застосування положень КАС України щодо вирішення питання про відкриття провадження у справі, порядку та строків звернення до суду, розгляду справи адміністративні суди також зобов'язані враховувати зазначені положення Рішення Конституційного Суду України, а саме те, що підлягають розгляду в судах позовні заяви на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які раніше не підлягали оскарженню в судах або підлягали оскарженню не в судовому порядку, однак з урахуванням передбачених цим Кодексом строків звернення до суду.

Позовна заява, в якій є декілька пов'язаних між собою вимог у спорі щодо виборчого процесу, 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.

У разі, якщо порушення правил предметної підсудності виявилось на стадії судового розгляду справи, то, 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 виявилось, що провадження у справі за частиною позовних вимог відкрито без дотримання правил територіальної підсудності.

Що ж стосується виборця, то він, захищаючи своє порушене виборче право, у позовній заяві також повинен зазначати, яким чином та ким було порушене виборче право або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто, крім спорів щодо уточнення списків виборців.

На нашу думку, необхідно доповнити вказану норму КАС України, оскільки існує

реальна загроза зловживання та маніпуляцій, що ставить під загрозу дотримання законодавчо визначених принципів під час проведення виборів в Україні. Частина 5 ст. 177 Кодексу адміністративного судочинства України доцільно викласти у такій редакції: «Судові рішення за наслідками розгляду справ, визначених статтями 172–175 цього Кодексу, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у дводенний строк з дня їх проголошення, а судові рішення, ухвалені до дня голосування, – не пізніше як за чотири години до початку голосування. У випадку, якщо судові рішення ухвалені за наслідками розгляду судами першої інстанції справ у період від двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування, до шостої години дня голосування, вони набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені».

Усе це зумовлює, насамперед, зростання ролі судових органів у провадженні у справах про порушення виборчих прав та говорить про доцільність розгляду спору, що впливає з адміністративно-правових відносин у сфері виборчої діяльності судами загальної юрисдикції. Детальна регламентація судового процесу в адміністративних справах про порушення виборчих прав і точне виконання судом усіх процесуальних вимог гарантує об'єктивне, всебічне встановлення фактичних обставин справи і винесення на цій основі законного й обгрунтованого рішення, тобто здійснення правосуддя.

Підводячи підсумок, необхідно зазначити, що діяльність судів з розгляду та вирішення виборчих спорів є важливою та універсальною формою захисту виборчих прав громадян, суб'єктів виборчого процесу, що на сьогодні утримує впевнену перевагу з огляду на загальні закономірності ефективності судової діяльності. Водночас реальне інституційне становище системи адміністративної юстиції та регулювання окремих процесуальних інститутів (у тому числі відкриття провадження; забезпечення участі спеціалістів та експертів для високого рівня компетентності суду; безпосереднє дослідження доказів та виконання

АНОТАЦІЯ

У даній статті досліджуються окремі аспекти забезпечення законності судами загальної юрисдикції адміністративного провадження у справах про порушення виборчих прав, визначаються його особливості.

судових рішень) не дозволяють у повному обсязі використати правозахисний потенціал.

Література

1. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у 2009 р. (за даними судової статистики) // Судова статистика : Сайт Верховного Суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viaduk.net/clients/vs>.
2. Про Методичні рекомендації щодо здійснення окружними виборчими комісіями організаційного та фінансового забезпечення проведення кандидатами на пост Президента України передвиборної агітації в регіональних (місцевих) державних чи комунальних засобах масової інформації за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів Президента України 17 січня 2010 р.: Постанова Центральної виборчої комісії від 27 листопада 2009 р. - № 383 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>
3. Битяк Ю. Процесуальна форма відправлення правосуддя в спорах за участю суб'єкта владних повноважень / Ю. Битяк, Н. Писаренко // Право України. – 2006. – № 10. – С. 78–81.
4. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням Барабаша О. Л. щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України). Справа № 18/183-97 з жовтня 1997 р. № 4-зп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>
5. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень

SUMMARY

In this article the separate aspects of providing of legality general of administrative realization courts are investigated in matters about violation of the right to vote, his features are determined.

Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>

6. Про Порядок розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України: Постанова Центральної виборчої комісії від 8 грудня 2009 р. № 432 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua>

7. Перепелюк В.Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики / В.Г. Перепелюк. – К. : Конус-Ю, 2007. – 272 с.

8. Кодекс адміністративного судочинства України : [наук.-практ. комен.]. В 2-ох томах. [2-е вид., змін. і доповн.] / Матвійчук В.К., Хор О.І. – К. : Алерта, КНТ, 2009. – Т. II. – 752 с.

9. Пасенюк О. Лист Вищого Адміністративного Суду України від 10 жовтня 2007 р. № 989/9/13/07 «Щодо підсудності адміністративних справ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>

10. Штефан М.Й. Позов / М.Й. Штефан [Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : «Українська енциклопедія», Т. 4. – 2002. – С. 618.

11. Шаповал М.В. Превенція /- М.В. Шаповал, В.П. Нагребельний [Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : «Українська енциклопедія», Т. 5. – 2003. – С. 58.

12. Кириченко Ю.М. Правові засади здійснення судового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / Ю.М. Кириченко // Наше право. – 2009. – № 3. – С. 72–75.