

## ВИБОРЧІ КОМІСІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) (ст.ст. 172, 174, 175), встановлено вичерпний перелік осіб, яким дозволено набувати процесуального статусу позивача або відповідача у справах, що виникають із правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Дослідивши суб'єктний склад судових спорів, пов'язаних з виборчим процесом та процесом референдуму, автори навчального посібнику з адміністративного процесу під редакцією А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельника [1] також вказують на те, що учасниками таких спорів можуть бути лише особи, наділені спеціальним статусом, набутим у визначеному законом порядку. У ст.ст. 172, 174 та 175 КАСУ використовується термін «учасник відповідного виборчого процесу». При цьому норми КАСУ не дають визначення цього терміна. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про вибори Президента України» [2], суб'єктами виборчого процесу є: а) виборець; б) виборчі комісії, утворені відповідно до Закону України «Про вибори Президента України» та Закону України «Про Центральну виборчу комісію» [3]; в) кандидати на пост Президента України; г) партії (блоки), які висунули кандидатів на пост Президента України; д) уповноважені представники, довірені особи, офіційні спостерігачі від партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу та від кандидатів на пост Президента України.

Як визначає частина перша статті 22 Закону України «Про вибори Президента України», виборчі комісії є спеціальними колегіальними державними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення виборів та забезпечувати повне й однакове дотримання законодавства України щодо виборів. Іншими словами, на виборчі комісії покладено виконавчо-розпорядчу, організаційно-власну, а також контрольну діяльність, спрямовану на забезпечення волевиявлення громадян України. Забезпечуючи організацію підготовки та проведення виборів, виборчі комісії здійснюють застосування відповідних норм права. Отже, виборчі комісії є суб'єктами владних повноважень. Правовими засадами участі виборчих комісій в адміністративному процесі є ст.ст. 172, 173, 174 і 176 КАСУ, а також розділи відповідних виборчих законів, які стосуються оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу. Всі виборчі комісії можуть у межах наданим їм повноважень виступати в адміністративному суді як позивачами, так і відповідачами.

Центральне місце серед всіх виборчих комісій посідає Центральна Виборча комісія, правовий статус якої визначається Законом України «Про Центральну виборчу комісію». Як визначає ст. 1 цього Закону, Центральна виборча комісія є постійно діючим колегіальним державним органом, який очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму, здійснює контроль за діяльністю та консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій. Свої повноваження

Центральна виборча комісія здійснює самостійно, незалежно від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх службових та посадових осіб.

Структурно Центральна виборча комісія складається з 15 членів, яких призначає на посаду та звільняє з посади Верховна Рада України за вмотивованим поданням Президента України відповідно до ст.ст. 6, 31-1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію».

Центральна виборча комісія формує кошторис, розподіляє кошти, що виділені на фінансове забезпечення підготовки та проведення виборів або всеукраїнського референдуму з Державного бюджету України, контролює правильне та цільове використання зазначених коштів, залучає до проведення перевірок працівників державної контрольно-ревізійної служби України. Вона спільно з Міністерством фінансів України визначає порядок обліку надходжень та витрат бюджетних коштів, що виділяються на підготовку та проведення виборів і всеукраїнських референдумів, коштів виборчих фондів кандидатів та виборчих фондів партій (виборчих блоків партій). Комісія встановлює форми фінансового звіту виборчих комісій та комісій із всеукраїнського референдуму про надходження та витрати коштів, що виділяються на підготовку і проведення відповідно виборів або всеукраїнського референдуму, та фінансового звіту кандидатів на виборні посади, політичних партій (виборчих блоків політичних партій).

Як визначає ч. 3 ст. 25 Закону України «Про вибори народних депутатів» [4], Центральна виборча комісія не є правонаступником окружних виборчих комісій, які здійснюють підготовку та проведення виборів народних депутатів. Безсумнівно, цю норму було написано з урахуванням практики вирішення попередніх виборчих спорів.

Відповідно до КАСУ, Центральна виборча комісія може бути позивачем та відповідачем в адміністративному суді. Адміністративні позови до Центральної виборчої комісії вирішуються у порядку, визначеному в ст. 172 КАСУ. Якщо справа стосується встановлення комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, то її розгляд в суді в порядку першої інстанції здійснює Вищий адміністративний суд України відповідно до п. 1 ч. 4 ст. 18 КАСУ. В інших випадках, як визначає ч. 3 ст. 19 КАСУ, справа вирішується окружним адміністративним судом, юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Центральна виборча комісія може виступати позивачем в адміністративному суді:

1) на загальних засадах з позовом до іншого суб'єкта владних повноважень згідно з п. 3 ч. 1 ст. 17 КАСУ. Така справа не буде виборчим спором;

2) в порядку, встановленому ст. 174 КАСУ, може оскаржити рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих представників засобів масової інформації, які порушують законодавство про вибори та референдум.

Важливо зазначити, що відповідно до однієї з попередніх редакцій ст. 176 КАСУ Центральна виборча комісія могла також звернутися до Вищого

адміністративного суду України з позовом про скасування реєстрації кандидата на пост Президента України.

Стаття 21 Закону України «Про вибори Президента України», ст. 24 Закону України «Про вибори народних депутатів України» та ст. 19 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [5] містять термін «система виборчих комісій». Слід зазначити, що єдиною постійно-діючою виборчою комісією є саме Центральна виборча комісія. Всі інші виборчі комісії утворюються під час відповідного виборчого процесу. Тому їхня компетенція, склад, порядок формування є різними. Вся система виборчих комісій має лише декілька спільних рис: 1) її очолює Центральна виборча комісія як єдиний постійно діючий орган; 2) всі комісії діють у складі голови, заступника голови, секретаря та членів комісії; 3) формою діяльності комісій є засідання; 4) рішення комісій приймаються у формі постанови.

Відповідно до Закону України «Про вибори Президента України», під час виборів створюються територіальні та дільничні виборчі комісії. Як визначає ст. 22 цього Закону, територіальна виборча комісія є юридичною особою, компетенція якої поширюється на територію відповідного виборчого округу. Вона утворюється Центральною виборчою комісією за поданням всіх кандидатів на пост Президента України з дотриманням правил, визначених у ст. 23 відповідного Закону. Під час виборів Президента України повноваження територіальної виборчої комісії в окремому закордонному виборчому окрузі здійснює Центральна виборча комісія.

Як визначає Закон України «Про вибори народних депутатів України», для підготовки та проведення виборів створюються окружні та дільничні виборчі комісії. Повноваження окружної виборчої комісії поширюються на територію відповідного виборчого округу. Вона є юридичною особою та створюється Центральною виборчою комісією за поданням партій (блоків), які у поточному складі Верховної Ради України станом на 15 вересня року, що передуює рокові проведення виборів, мають свої партійні фракції (фракції блоків), а також інші партії (блоки) – суб'єкти відповідного виборчого процесу. Центральна виборча комісія здійснює повноваження окружної виборчої комісії закордонного виборчого округу з виборів народних депутатів.

З метою організації та проведення місцевих виборів, відповідно до пп. 2 і 3 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», створюється територіальна виборча комісія Автономної Республіки Крим; Київська, Севастопольська міські виборчі комісії; районні виборчі комісії; міські виборчі комісії (крім міст Києва та Севастополя); районні у містах виборчі комісії (де обираються районні у місті ради); селищні, сільські виборчі комісії; а також дільничні виборчі комісії. Всі вони поєднуються терміном «виборчі комісії місцевих виборів», що міститься у ст. 20 Закону.

Всі територіальні та окружні виборчі комісії можуть бути сторонами в адміністративному процесі: позивачами – на підставі ст. 174 КАСУ у справах

щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих представників засобів масової інформації, які порушують законодавство про вибори та референдум; відповідачами – у порядку ст.ст. 172 і 173 КАСУ за зверненням інших суб'єктів відповідного виборчого процесу.

Що стосується дільничних виборчих комісій, то їхня правосуб'єктність взагалі ставиться під сумнів дуже колізійними положеннями всіх виборчих законів. Як визначають п. 5 ст. 22 Закону України «Про вибори Президента України», п. 6 ст. 25 Закону України «Про вибори народних депутатів України» та п. 5 ст. 20 Закону, що регулює порядок проведення місцевих виборів, дільничні виборчі комісії не є юридичними особами. При цьому ті самі закони визначають, що дільничні виборчі комісії є колегіальними органами, суб'єктами відповідного виборчого процесу, мають власну печатку та приймають рішення у формі постанови. Дільничні виборчі комісії мають право звернення до органів державної влади, у тому числі право звернення до адміністративного суду (в порядку ст. 174 КАСУ). Вони також можуть брати участь в адміністративному процесі як відповідачі (у справах, порядок вирішення яких регламентовано ст.ст. 172, 173 КАСУ). Дільничні виборчі комісії утворюються відповідними виборчими комісіями вищого рівня.

Поряд з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій ст. 172 КАСУ дає можливість звернутись до адміністративного суду з адміністративним позовом до членів виборчих комісій. При цьому члени виборчих комісій не є суб'єктами виборчого процесу, тому вони не уповноважені бути позивачами в адміністративному процесі.

Відповідно до чинного законодавства, робота члена виборчої комісії, який виконує свої повноваження у виборчій комісії на платній основі, оплачується у розмірі та порядку, встановлених Кабінетом Міністрів України за поданням Центральної виборчої комісії за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів. Такі особи, як, наприклад, члени Центральної виборчої комісії, є державними службовцями.

Особи, які є членами виборчих комісій, можуть звертатися до адміністративного суду лише як громадяни України або виборці. Позовні заяви до членів виборчої комісії адміністративні суди вирішують у порядку, встановленому ст. 172 КАСУ. Наприклад, під час виборів народних депутатів України 2006 року представник суб'єкта виборчого процесу С. звернувся до окружного адміністративного суду з позовними вимогами про визнання неправомірною бездіяльність голови окружної виборчої комісії. Суть справи полягає в тому, що окружна комісія ухвалила постанову про утворення дільничних виборчих комісій відповідного виборчого округу з виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року, але цю постанову на вимогу позивача йому не видали [6]. Адміністративний суд прийняв таку позовну заяву до розгляду та вирішив справу по суті.

Слід акцентувати увагу на те, що під час виборів Президента України 2004 р. судовий порядок вирішення виборчих спорів був регламентований окремою

главою Цивільно-процесуального Кодексу УРСР 1963 року з урахуванням особливостей, встановлених Законом України «Про вибори Президента України». За нормами, які діяли на той час, позовні заяви до членів виборчих комісій не підлягали розгляду судами. Крім того, в той час постало цікаве питання щодо повноважень членів виборчих комісій під час повторного голосування. Як відомо, під час виборів Президента України територіальні виборчі комісії утворюються за поданням самих кандидатів. Проте під час повторного голосування кандидатами на пост Президента України остаються лише дві особи. Таким чином, виникає колізія, оскільки члени територіальних та дільничних виборчих комісій, що зайняли свої посади за поданням кандидатів, які вибули, фактично відстоюють інтереси осіб, які не є суб'єктами виборчого процесу. Однак це питання вирішується за допомогою норм Закону України «Про вибори Президента України», які визначають підстави для припинення повноважень члена виборчої комісії. Зазначені норми містяться у ст. 30 цього Закону. Проте у цій статті немає такої підстави втрати повноважень члена виборчої комісії, як припинення кандидатом на пост Президента України, за поданням якого особу було включено до складу комісії, статусу кандидата. Отже, під час повторного голосування територіальні та дільничні комісії продовжують виконувати свої обов'язки у тому самому складі, якщо немає інших підстав для припинення їхніх повноважень. У разі якщо будуть достроково припинені повноваження всієї комісії, новий склад формуватимуть лише діючі кандидати на пост Президента України.

### Література

1. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навч. посіб. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.
2. Про вибори Президента України : Закон України від 05.03.1999 р. // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
3. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30.06.2004 р. // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
4. Про вибори народних депутатів : Закон України від 25.03.2004 р. // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
5. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10.07.2010 р. // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
6. Збірник рішень судів за результатами розгляду скарг і заяв суб'єктів виборчого процесу на виборах народних депутатів України 2006 року. – К.: Атіка, 2006. – С. 455.

### Аннотація

**Топор И.В. Избирательные комиссии как субъекты административного судопроизводства. – Статья.**

Статья посвящена рассмотрению вопросов исследования административно-процессуального статуса избирательных комиссий в административном судопроизводстве. Особое внимание уделено вопросу процессуального статуса Центральной избирательной комиссии.

**Ключевые слова:** Центральная избирательная комиссия, участковые избирательные комиссии, окружные избирательные комиссии, права избирательных комиссий в административном судопроизводстве.

*Summary***Топор І.В. Election commissions as a subjects of administrative legal procedure.**

– Article.

The article is devoted to the consideration of the question of administrative-procedural status of election commissions in administrative legal procedure. Special attention is devoted to the procedural status of Central election commission.

**Key words:** Central election commission, divisional election commissions, district election commissions, rights of election commissions in administrative legal procedure.