



УДК 342.9

<https://doi.org/10.32703/2663-6352/2025-2-18-90-95>

<https://orcid.org/0000-0001-8160-1585>

Константин Олександр Володимирович,

доктор юридичних наук, доцент,

член Науково-консультативної ради

при Верховному Суді,

Заслужений юрист України

ОСОБЛИВОСТІ ПІДСУДНОСТІ ВИМОГ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОЗОВІВ ДО ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ

Анотація. У статті розглядаються питання особливостей підсудності адміністративним судам України позовів, які заявляються до Центральної виборчої комісії.

На підставі аналізу судової практики зроблено висновок, що під час загальнодержавних виборів кандидати доволі часто подають до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду позови, в яких об'єднують вимоги, як підсудні, так і не підсудні як суду першої інстанції цьому касаційному суду. У таких випадках відповідні позовні заяви повертаються на підставі пункту 6 частини четвертої статті 169 Кодексу адміністративного судочинства України.

Констатовано, що найбільше непорозуміння у питанні підсудності Верховному Суду позовів до Центральної виборчої комісії виникало під час процесу проведення місцевих виборів восени 2020 року, зокрема у випадках оскарження рішень Комісії щодо встановлення результатів зазначених виборів замість територіальних виборчих комісій.

Підсумовано, що у період між виборами рішення, дії, бездіяльність Центральної виборчої комісії як постійно діючого державного колегіального органу підлягають оскарженню до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Під час виборчого процесу до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду як до суду першої інстанції підлягає оскарженню протокол Центральної виборчої комісії про встановлення загальнодержавних виборів (Президента, народних депутатів України). До апеляційного адміністративного суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ, як до суду першої інстанції оскарженню підлягають постанови Центральної виборчої комісії про реєстрацію обраних на виборах осіб; дії Комісії щодо офіційного оприлюднення результатів загальнодержавних виборів; рішення, дії, бездіяльність Комісії, пов'язані із встановленням результатів місцевих виборів.

Ключові слова: Центральна виборча комісія, адміністративне судочинство, позови, підсудність, Верховний Суд, апеляційний адміністративний суд, виборчий процес, вибори.

Annotation. The article examines the issues of the peculiarities of the jurisdiction of administrative courts of Ukraine over claims filed against the Central Election Commission.

Based on the analysis of judicial practice, it was concluded that during national elections, candidates quite often file lawsuits with the Administrative Cassation Court within the Supreme Court, in which they combine claims, both subject to and not subject to the jurisdiction of this cassation court as a court of first instance. In such cases, the relevant claims are returned on the basis of paragraph 6 of part four of Article 169 of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine.

It was found that the greatest number of misunderstandings regarding the jurisdiction of the Supreme Court over claims against the Central Election Commission arose during the process of holding local elections in the fall of 2020, in particular in cases of appeals against the Commission's decisions to establish the results of the said elections instead of the territorial election commissions.

It is summarized that during the period between elections, the decisions, actions and inaction of the Central Election Commission as a permanent state collegial body are subject to appeal to the

district administrative court, the territorial jurisdiction of which extends to the city of Kyiv. During the election process, the protocol of the Central Election Commission on the establishment of nationwide elections (President, People's Deputies of Ukraine) is subject to appeal to the Administrative Cassation Court within the Supreme Court as a court of first instance. The decisions of the Central Election Commission on the registration of persons elected in the elections; the actions of the Commission on the official publication of the results of the national elections; decisions, actions and inaction of the Commission related to the establishment of the results of local elections are subject to appeal to the Administrative Court of Appeal in the appellate district that includes the city of Kyiv, as to the court of first instance.

Keywords. *Central Election Commission, administrative proceedings, lawsuits, jurisdiction, Supreme Court, Administrative Court of Appeal, electoral process, elections.*

Ураховуючи правову природу Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК; Комісія) як постійно діючого конституційного державного органу, який очолює систему виборчих комісій, займається питаннями адміністрування загальнодержавних виборів та контролю за дотриманням законодавства під час організації і проведення місцевих виборів територіальними виборчими комісіями (далі – ТВК), а також особливості визначеної у приписах Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) інстанційної підсудності адміністративних справ, у практиці адміністративного судочинства одним із найбільш складних є питання визначення підсудності позовних вимог, що заявляються до зазначеного конституційного державного органу.

Правильне (належне) застосування позивачами та суддями приписів КАС України щодо підсудності позовних вимог до ЦВК набуде особливої актуальності під час проведення повоєнних виборів, які стануть найбільш складними за всю історію української державності.

У практиці адміністративного судочинства, відзначає М.І. Смокович, досить складно визначати підсудність спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності Комісії, з огляду на те, що ЦВК є незалежним державним органом, наділеним широким колом повноважень. Маючи багаторічний досвід як учений та суддя, автор доречно пропонує поділяти повноваження і діяльність Комісії на дві частини, залежно від того, чи реалізуються вони у межах виборчого процесу чи поза ним. Водночас вказує, що під час виборів ЦВК є суб'єктом виборчого процесу, коли здійснює повноваження, пов'язані безпосередньо із адмініструванням цього процесу. А поза межами виборчого процесу Комісія є суб'єктом владних повноважень [1, с.63, 64].

З наведеною позицією не можна не погодитися. Однак варто зауважити також те, що проблема з визначенням підсудності позовних вимог, які заявляються до ЦВК, ускладняється тим, що в Україні є різні види виборчих процесів (і загальнодержавних, і місцевих виборів), в кожному з яких Комісія згідно з нормами виборчого законодавства виконує відмінні повноваження.

Так, виключення з правил інстанційної підсудності публічно-правових спорів, що відрізняє адміністративне судочинство від інших спірних позовних проваджень (господарського і цивільного судочинства), унормовані у статті 22 КАС України. Згідно із приписами частини другої цієї статті справи щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності ЦВК (крім визначених частиною четвертою статті 22) підсудні як суду першої інстанції апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ. У частині четвертій статті 22 КАС України передбачено, що справи щодо встановлення Комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму підсудні як суду першої інстанції Верховному Суду.

Відмітимо, що у положеннях частини другої статті 22 КАС України безпосередньо не визначено, що апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ, підсудні як суду першої інстанції справи за позовами про оскарження рішень, дій, бездіяльності ЦВК, прийнятих (вчинених) виключно у межах виборчого процесу. Але така норма міститься у частині третій статті 273 КАС України, тобто у статті, яка присвячена

особливостям провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, членів цих комісій. А саме в другому реченні частини третьої статті 273 КАС України закріплено, що усі рішення, дії або бездіяльність ЦВК, а також члена Комісії, прийняті у межах виборчого процесу, оскаржуються до апеляційного адміністративного суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ.

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду (далі – КАС ВС) у постанові від 25 січня 2021 року у справі № 855/10/21, надаючи тлумачення наведених норм процесуального закону, вказав, що спори, які виникли поза межами виборчого процесу або не стосуються виборчого процесу (проведення та підготовки виборів), не належать до виборчих у розумінні КАС України, а тому визначення судової юрисдикції таких спорів та їх розгляд здійснюється в загальному порядку [2]. Аналогічна правова позиція наведена у постанові КАС ВС від 4 лютого 2019 року у справі № 855/15/19. На основі такої позиції у цій постанові зроблено висновок, що постанова ЦВК від 25 жовтня 2018 року № 170 «Про внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 26 березня 2014 року №74», якою було запроваджено правило щодо перевірки кандидатом на пост Президента України під час процесу президентських виборів повноти та достовірності даних Державного реєстру виборців виключно у приміщенні ЦВК, яку оскаржував кандидат на цей пост, є нормативно-правовим актом, прийнятим Комісією поза межами виборчого процесу. У зв'язку з цим КАС ВС постановив, що розгляд позовних вимог про визнання нечинною цієї постанови Комісії повинен здійснюватися за правилами загального позовного провадження окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ [3].

За змістом приписів першого речення частини третьої статті 273 КАС України до Верховного Суду як до суду першої інстанції оскаржуються лише рішення, дії, бездіяльність ЦВК щодо встановлення, а однак не щодо процедури встановлення, результатів загальнодержавних виборів. Так, КАС ВС в ухвалі від 3 квітня 2019 року у справі № 9901/169/19, здійснивши тлумачення зазначеного положення процесуального закону, указав, що Касаційному адміністративному суду у складі Верховного Суду підсудні лише справи щодо встановлення Комісією результатів виборів як кінцевого факту, а що стосується процедури такого встановлення, то такі рішення, дії або бездіяльність ЦВК підсудні як суду першої інстанції апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ [4].

Аналіз судової практики засвідчує, що під час загальнодержавних виборів зацікавлені суб'єкти виборчого процесу доволі часто подають до КАС ВС позови, в яких об'єднують як підсудні, так і непідсудні цьому касаційному суду як суду першої інстанції вимоги. У таких випадках відповідні позовні заяви повертаються на підставі пункту 6 частини четвертої статті 169 КАС України, тобто по суті вони не розглядаються.

Так, Велика Палата Верховного Суду (далі – ВП ВС), яка у справах, передбачених першим реченням частини третьої статті 273 КАС України, є судом апеляційної і водночас остаточної інстанції, в постанові від 14 серпня 2019 року у справі № 9901/430/19 визначила правову позицію, що до підсудності Верховного Суду не належать позовні вимоги щодо визнання протиправними дій ЦВК при організації підготовки і проведенні позачергових виборів народних депутатів України 21 липня 2019 року. ВП ВС зазначила у постанові у цій справі, що до виключної підсудності Верховного Суду належать лише позовні вимоги в частині скасування протоколу ЦВК про результати виборів народних депутатів України у загальнодержавному багатомандатному окрузі. Зважаючи на те, що відповідно до частини п'ятої статті 172 КАС України, не допускається об'єднання в одне провадження кількох позовних вимог, щодо яких законом визначена виключна підсудність різним судам, ВП ВС постановила, що КАС ВС в оскаржуваній ухвалі дійшов правильного висновку про повернення позовної заяви на підставі пункту 6 частини четвертої статті 169 КАС України [5].

У пункті 17 постанови від 22 серпня 2019 року у справі № 9901/458/19 ВП ВС вказала, що позовні вимоги, які стосуються визнання протиправною та скасування постанови ЦВК від

14 серпня 2019 року № 1871 «Про реєстрацію народних депутатів України, обраних на позачергових виборах народних депутатів України 21 липня 2019 року в одномандатних виборчих округах» у частині реєстрації ОСОБА_4, 1963 року народження, народним депутатом України, обраним на позачергових виборах народних депутатів України 21 липня 2019 року в одномандатному виборчому окрузі № 69, а також щодо визнання протиправними дій та рішення ЦВК із встановлення результатів голосування в межах одномандатного виборчого округу № 69 на позачергових виборах народних депутатів України 21 липня 2019 року, нормами КАС України до підсудності Верховного Суду як суду першої інстанції не віднесені [6].

У постанові від 26 серпня 2019 року у справі № 855/364/19 ВП ВС визначила, що до підсудності Шостого апеляційного адміністративного суду, а не Верховного Суду, як суду першої інстанції належить розгляд позову про оскарження постанови ЦВК щодо реєстрації народним депутатом України. Ця правова позиція мотивована тим, що «в оцінці та сприйнятті рішення Комісії про реєстрацію особи, обраної депутатом, народним депутатом України звертає на себе увагу та обставина, що це рішення Комісія ухвалює після завершення процедури вибирання особи, яка стала депутатом, а також після реалізації суб'єктами виборчого процесу своїх пасивних чи активних виборчих прав, завершення процесу голосування, після одержання підсумків голосування, встановлення результатів виборів та оприлюднення їх результатів. Тобто рішення про реєстрацію обраного депутата ухвалюється після завершення всіх стадій виборчого процесу, під час яких ЦВК, а також інша виборча комісія, утворена відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» № 4061-VI, своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю певним чином могли порушити права інших суб'єктів виборчого процесу, передбачених статтею 12 цього Закону, у зв'язку з чим вони мали право оскаржити їх у судовому порядку» [7].

Найбільше непорозуміння у питанні підсудності Верховному Суду позовів до ЦВК виникало під час процесу проведення місцевих виборів восени 2020 року, зокрема у випадках, коли йшлося про оскарження рішень Комісії щодо встановлення результатів таких виборів замість ТВК.

Так, у постанові від 7 січня 2021 року у справі № 9901/1/121 ВП ВС дійшла висновку щодо непідсудності Верховному Суду позовних вимог про визнання протиправним і скасування протоколу ЦВК про результати голосування з виборів сільського голови. Такий висновок ВП ВС мотивувала тим, що «у випадку встановлення результатів відповідних місцевих виборів та/або реєстрації обраних депутатів, сільських, селищних, міських голів на підставі пункту 6 частини першої статті 205 Виборчого кодексу України, ЦВК переймає на себе повноваження відповідної ТВК, при цьому користується процедурою, передбаченою законом для встановлення результатів виборів (встановлення результатів голосування, ухвалення рішення про обрання особи обраною) визначеною для ТВК, тобто фактично діє замість відповідної ТВК. Повноваження ЦВК при проведенні виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів є *контрольними та консультативно-методичними*, на відміну від безпосередніх повноважень виборчої комісії, яка очолює систему виборчих комісій при організації і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму... Переймаючи на себе повноваження ТВК у виборах сільського/селищного голови, ЦВК здійснює не безпосередні повноваження виборчої комісії, а контрольні повноваження щодо дій/рішень/бездіяльності відповідної ТВК» [8].

У постанові від 18 січня 2021 року у справі № 855/7/21 ВП ВС визначила, що Верховному Суді як суду першої інстанції не підсудні позовні вимоги щодо визнання протиправною постанови ЦВК про визнання обраним сільського голову. Ця позиція сформульована з огляду на те, що прийняття ЦВК замість відповідної ТВК рішення про встановлення результатів місцевих виборів відбулося внаслідок неналежного виконання ТВК вимог законодавства щодо встановлення таких результатів, що свідчить про виконання

відповідачем саме контрольних повноважень. На цій підставі ВП ВС у постанові дійшла висновку, що згідно із частиною другою статті 22 та другим реченням частини третьої статті 273 КАС України позовні вимоги у справі, яка переглядається, підсудні апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ [9].

КАС ВС у постанові від 12 січня 2021 року у справі № 855/6/21 зробив висновок щодо невідсудності Верховному Суду вимог адміністративного позову про визнання протиправними дій ЦВК щодо офіційного оприлюднення результатів виборів селищного голови, зважаючи на те, що офіційне оприлюднення результатів виборів знаходиться поза межами їх встановлення [10].

Проведений аналіз процесуальних норм щодо відсудності позовних вимог, які заявляються до ЦВК, а також практики їх застосування Верховним Судом, дозволяє зробити висновок про те, що у міжвиборчий період (коли вибори не проводяться, у тому числі під час дії правового режиму воєнного стану) рішення, дії, бездіяльність ЦВК як постійно діючого державного колегіального органу – суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, – підлягають оскарженню до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ (частина перша статті 27 КАС України). З дня початку роботи Спеціалізованого окружного адміністративного суду рішення, дії, бездіяльність ЦВК у міжвідомчий період підлягатимуть оскарженню як до суду першої інстанції до цього новоутвореного адміністративного суду (частина шоста статті 22 в редакції Закону від 26 лютого 2025 року № 4264-IX) [11].

Під час виборчого процесу до КАС ВС як до суду першої інстанції оскаржуються рішення (протокол) ЦВК про встановлення результатів загальнодержавних виборів (Президента, народних депутатів України). До апеляційного адміністративного суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ, у першій інстанції оскарженню підлягають: постанови ЦВК про реєстрацію обраних на виборах осіб; рішення, дії, бездіяльність Комісії, які стосуються організації підготовки, проведення і процедур встановлення результатів загальнодержавних виборів; дії ЦВК щодо офіційного оприлюднення результатів зазначених виборів. Також до зазначеного апеляційного адміністративного суду мають оскаржуватися рішення, дії, бездіяльність ЦВК, пов'язані із встановленням результатів місцевих виборів (у тому числі сільських і міських голів). Адже повноваження ЦВК під час місцевих виборів є контрольними щодо дій/рішень/бездіяльності відповідної ТВК.

Правильне (у чіткій відповідності до приписів КАС України) визначення позивачами відсудності позовних вимог до ЦВК є важливою гарантією досягнення ними реалізації свого права на доступ до суду, встановленого законом, для своєчасного захисту порушених, на їх думку, прав у сфері відносин народовладдя.

ЛІТЕРАТУРА

1. Смокович М.І. Відсудність виборчих спорів в Україні: проблеми визначення. Право і державне управління. 2014. № 1-2 (14–15). С. 63, 64.
2. Постанова КАС ВС від 25 січня 2021 року у справі № 855/10/21. URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94362653>.
3. Постанова КАС ВС від 4 лютого 2019 року у справі № 855/15/19. URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79590322>.
4. Ухвала КАС ВС від 3 квітня 2019 року у справі № 9901/169/19. URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80931025>.
5. Постанова ВП ВС від 14 серпня 2019 року у справі № 9901/430/19. URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83642878>.
6. Постанова ВП ВС від 22 серпня 2019 року у справі № 9901/458/19. URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83836460>.
7. Постанова ВП ВС від 26 серпня 2019 року у справі № 855/364/19. URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83870667>.

8. Постанова ВП ВС від 7 січня 2021 року у справі № 9901/1/121. URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94062714>.
9. Постанова ВП ВС від 18 січня 2021 року у справі № 855/7/21. URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94264637>.
10. Постанова КАС ВС від 12 січня 2021 року у справі № 855/6/21. URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94071077>.
11. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законодавчих актів України щодо правових засад утворення та функціонування Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду» від 26 лютого 2025 року № 4264-IX. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4264-20#Text>.