

Василь Мойсієнко

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАКРІПЛЕННЯ
ПІДСТАВ І ПОРЯДКУ ВИЗНАННЯ ВИБОРІВ
НЕДІЙСНИМИ У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

*У статті висвітлено проблеми визнання виборів недійсними у законодавстві України та вказано на шляхи вирішення виборчих спорів. Акцентується увага на необхідності прийняття Виборчого кодексу України, який ліквідував би існуючі колізії та заповнив прогалини у виборчому законодавстві. **Ключові слова:** вибори, виборчий процес, виборче законодавство, визнання виборів недійсними, оскарження результатів виборів.*

Vasyl Moysiienko. Problems of legal securing of basis and order of election invalidation in Ukrainian legislation. The article deals with the problem of election invalidation in Ukrainian legislation. The author pointed out the ways of election dispute solution. The author also emphasizes the necessity of adoption of Electoral Code of Ukraine. This document would liquidate existing legal norm conflicts and fill up the gaps in elective legislations. Keywords: elections, electoral process, elective legislations, election invalidation, election results impugment.

Неодмінним атрибутом будь-якої виборчої кампанії в Україні стає оскарження результатів народного волевиявлення. Винятком не стали і нещодавні президентські вибори. Проте в контексті формування громадянського суспільства в Україні з усіма його атрибутами, зокрема і високою правовою свідомістю, суб'єктам виборчого процесу потрібно відійти від розуміння виборів як політичного процесу, адже це в першу чергу юридичний, чітко регламентований процес, а додержання виборчого законодавства — обов'язок кожного, хто бере в ньому участь.

На етапі встановлення результатів виборів постає питання їх легітимізації, тобто встановлення факту, що народне волевиявлення проходило без порушень, що не дозволяють встановити його результати, або кількість цих порушень явно спотворює результат виборів. Антиподом легітимності виборів є визнання їх недійсними.

Питанню визнання виборів недійсними, на нашу думку, приділяється недостатня увага в науковій юридичній літературі. Окремі питання судового розгляду виборчих спорів в Україні розглядаються у працях таких вчених, як С.Кальченко [10], Л.Букіна, О.Гашицький [9], М.Жушман [11], О.Лавринович [5], І.Самсін [8], Д.Голосніченко [7] та інші.

О.Лавринович розглядає недійсність виборів з політико-правової точки зору та вказує на можливі порушення прав громадян у виборчому процесі [5, с. 84]. Питання визнання виборів недійсними залишилися поза увагою інших досліджень. Так, С.Кальченко зосереджує в своїх працях увагу на відповідальності за порушення виборчого законодавства [10, с. 126]. Л.Букіна та О.Гашицький розглядають порядок судового захисту виборчих прав громадян [9, с. 24]. М.Жушман частково розглядає питання недійсності виборів в контексті аналізу механізму розгляду спорів під час проведення виборчих кампаній [12]. І.Самсін і Д.Голосніченко

зосереджують увагу на питаннях судового розгляду виборчих спорів у порядку адміністративного судочинства та повноваженнях державних органів у сфері захисту прав і свобод громадян на волевиявлення [8, с. 7].

Отож, українськими вченими недостатньо повно досліджено питання недійсності виборів загалом та підстав визнання виборів недійсними зокрема. Тому мета нашої розвідки полягає у аналізі правових проблем визнання виборів недійсними за законодавством України та формулюванні пропозицій щодо шляхів їх вирішення.

Вирішуючи поставлену мету, автор використав методологічний інструментарій, що забезпечує достовірність знання та вирішення поставлених перед автором завдань. Із застосуванням системного методу розглядається місце недійсності виборів в конституційному праві у співвідношенні з іншими галузями. Системно-структурний і формально-логічний методи використовуються для дослідження підстав, що впливають на визнання виборів недійсними. За допомогою порівняльно-логічного та методу тлумачення норм виборчого права порівнюється та роз'яснюється нормативно-правове регулювання порядку та підстав визнання результатів голосування недійсними за виборчими законами України.

Аналіз досліджуваної проблеми варто розпочати з визначення недійсності виборів. Відсутність дефініції у законодавстві спонукає до необхідності її формулювання.

На нашу думку, недійсність виборів можна визначити як кількісне співвідношення між узаконеними результатами народного волевиявлення та встановленими порушеннями виборчого законодавства. Оскільки такі порушення мають оціночний характер, то щодо встановлення недійсності результатів голосування враховуються не завжди, тобто можливе визнання недійсних виборів такими лише в разі досягнення відповідної кількості у відсотках таких порушень.

Правовими підставами визнання результатів народного волевиявлення недійсними в Україні є відповідні статті виборчих законів, що регулюють процедуру проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

Українське законодавство передбачає подвійну, альтернативну можливість оскарження рішень до виборчої комісії або до суду на вибір скаржника. Наприклад, Закон України «Про вибори народ-

них депутатів України» в ч. 1 і ч. 2 ст. 105 передбачає, що суб'єктом розгляду скарги, що стосується процесу, призначення, підготовки і проведення виборів депутатів, є виборча комісія або суд [3].

Деяко інакше сформульована ця процедура в ч. 4–7. ст. 85 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»:

- рішення, дії чи бездіяльність дільничної виборчої комісії, її члена може бути оскаржено до територіальної виборчої комісії, яка утворила відповідну дільничну виборчу комісію, або до суду;
- рішення, дії чи бездіяльність територіальної виборчої комісії, її члена може бути оскаржено до територіальної виборчої комісії вищого рівня з відповідних місцевих виборів або до суду;
- рішення, дії чи бездіяльність територіальної виборчої комісії, яка є вищою для всіх виборчих комісій з відповідних місцевих виборів, її члена може бути оскаржено до суду.
- скарга щодо бездіяльності територіальної виборчої комісії, яка є вищою для всіх виборчих комісій з відповідних місцевих виборів, також може бути подана до Центральної виборчої комісії [2].

Варто відмітити, що можливість встановлення порушень виборчого законодавства, що може привести до визнання виборів недійсними, є позитивним у встановленні законності, оскільки містить альтернативну можливість її забезпечення.

Але у будь-якому разі визнання результатів виборів недійсними загалом неможливе без встановлення порушень законодавства під час голосування на окремих виборчих дільницях. Зокрема, ч. 1 ст. 90 Закону України «Про вибори народних депутатів України», ч. 1 ст. 80 Закону України «Про вибори Президента України» та ч. 1 ст. 70 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» містять майже аналогічні положення щодо підстав визнання голосування недійсним на виборчій дільниці. Передбачається, що дільнична виборча комісія може визнати голосування на виборчій дільниці недійсним у разі встановлення нею порушень вимог Законів, внаслідок яких неможливо достовірно встановити результати волевиявлення виборців за визначених обставин.

Однією з таких обставин є виявлення фактів незаконного голосування у кількості, що перевищує десять відсотків кількості виборців, які отримали бюлетені на виборчій дільниці. Венеціанська

комісія критикує таку підставу визнання результатів голосування недійсним. Постає питання, чи відповідає 10-відсотковий бар'єр рішенню Верховного Суду України від 3 грудня 2004 р., яким було визнано недійсними результати другого туру голосування на президентських виборах. Під час розгляду цієї справи одним з аргументів, представлених суду на користь дійсності результатів другого туру голосування, було те, що 10-відсоткового рівня не було перевищено на конкретних дільницях. Верховний Суд відкинув такий аргумент та постановив, що відновлення порушеного виборчого права вимагається статтями 8, 71, 103 та 104 Конституції України та статтею 13 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, незалежно від факту перевищення 10-відсоткового бар'єра. Таким чином, збереження цього 10-відсоткового бар'єра в Законі суперечить рішенню Верховного Суду України 2004 р. [6, с. 37].

Згідно з ч. 1 ст. 73 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» дільнична виборча комісія приймає рішення про визнання голосування на виборчій дільниці недійсним у разі встановлення нею порушень вимог цього Закону, внаслідок яких неможливо достовірно встановити результати волевиявлення виборців, лише за таких обставин:

1) виявлення фактів незаконного голосування (вкидання виборчого бюлетеня до виборчої скриньки за виборця іншою особою, крім випадків, передбачених цим Законом; голосування особами, які не мають права голосу; голосування особами, які не занесені до списку виборців на виборчій дільниці або занесені до нього безпідставно; голосування виборцем більше одного разу) у кількості, що перевищує десять відсотків від кількості виборців, які отримали виборчі бюлетені на виборчій дільниці;

2) знищення або пошкодження виборчої скриньки (скриньок), що унеможливорює встановлення змісту виборчих бюлетенів, якщо кількість цих бюлетенів перевищує десять відсотків кількості виборців, які отримали виборчі бюлетені на виборчій дільниці;

3) виявлення у виборчих скриньках виборчих бюлетенів у кількості, що перевищує більш як на десять відсотків кількість виборців, які отримали бюлетені на виборчій дільниці [2].

На протигагу положенням Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» інші виборчі закони Украї-

ни не передбачають можливості визнання виборчими комісіями виборів недійсними навіть на рівні Центральної виборчої комісії.

Так, відповідно до ч. 11 і ч. 12 ст. 93 Закону «Про вибори народних депутатів України» встановлює, що визнання голосування недійсним у межах територіального виборчого округу не допускається. При цьому окружна виборча комісія зобов'язана встановити підсумки голосування в межах територіального виборчого округу незалежно від кількості виборчих дільниць, на яких голосування було визнано недійсним. Більше того, у ч. 13 ст. 96 цього Закону зазначається, що Центральна виборча комісія зобов'язана встановити результати виборів депутатів незалежно від кількості виборчих дільниць, в яких голосування було визнано недійсним.

Згідно з ч. 8 ст. 83 Закону України «Про вибори Президента України» визнання голосування недійсним у межах територіального виборчого округу забороняється.

Таким чином, встановлення недійсності виборів шляхом звернення до виборчих комісій можливе на виборах Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Проте, на відміну від територіальних комісій на місцевих виборах, окружні комісії та Центральна виборча комісія на виборах Президента України та народних депутатів України позбавлені права визнавати вибори недійсними в межах округу, незалежно від того, на скількох виборчих дільницях голосування визнане недійсним.

Отже, відсутність уніфікованих підстав визнання виборів недійсними створює проблеми реалізації норм виборчих законів та ставить загалом під сумнів можливість визнання результатів народного волевиявлення недійсними.

Усунути вказані проблеми в перспективі може прийняття Виборчого кодексу України. Проте зміст статей зареєстрованого у Верховній Раді України його проекту №4234 від 19.03.2009 р. так само не визначає уніфіковані до всіх виборів підстави визнання виборів недійсними.

Залишається відкритим питання про процентне співвідношення дільниць, на яких голосування має бути визнано недійсними для визнання недійсними виборів загалом. Так, 25-відсотковий бар'єр не є стандартом, проте виходить з міжнародної практики, застосування якої міститься у законодавстві інших держав. Наприклад,

у п. 2 ч. 5 ст. 76 Федерального Закону Російської Федерації від 10 січня 2001 р. «О выборах Президента Российской Федерации» [12].

Тому в рамках вдосконалення виборчого законодавства України доцільно нормативно визначити підстави визнання виборів недійсними на рівні виборчої дільниці та на рівні Центральної виборчої комісії шляхом закріплення норми:

Після визнання недійсності виборів на окремих дільницях Центральної виборчої комісії приймає рішення про визнання виборів недійсними у разі:

1) якщо в ході проведення виборів або під час підрахунку голосів допущено порушення Закону, яке вплинуло на результати виборів;

2) якщо кількість виборчих дільниць, на яких голосування було визнано недійсним, становить не менше 25 відсотків від загальної кількості виборчих дільниць.

Таким чином, проведення виборів на демократичній основі розуміється як право учасників виборчого процесу ставити питання про визнання виборів недійсними. Проте для такої постановки питання і для прийняття відповідного рішення про недійсність результатів виборів повинні бути серйозні підстави. Мають бути встановлені серйозні порушення закону, які не дозволяють довіряти отриманим результатам виборів. Водночас «полегшене» ставлення до використання процедури визнання виборів недійсними як до чергового туру проведення виборчої кампанії, внаслідок якого можна, доклавши певних зусиль, скорегувати результати волевиявлення виборців, є дефектом політичної та правової свідомості, бо ставить під сумнів саму цінність виборів як вищого безпосереднього вияву народовладдя. Тобто визнання виборів недійсними є досить небезпечною політичною та правовою зброєю, яка повинна використовуватися тільки в крайніх випадках. Якщо порушення питання про визнання виборів недійсними перетворюються з винятку з правил на норму, то обґрунтованим може бути і постановка питання про зміни у виборчому законодавстві.

Отож, питання недійсності виборів є актуальним у сучасній політико-правовій науці, а тому містить основу для подальших досліджень та наукових пошуків.

1. Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 26 червня 1996 року. Із змінами від 8 грудня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — №30. — Ст. 141.

2. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 року // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2487-17>.

3. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=474-14>.

4. Закон України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 року. Із змінами станом на 5 лютого 2010 року // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — №14. — Ст. 81.

5. Лавринович О. Проблема недійсності виборів // Право України. — 2000. — №6. — С. 84–85.

6. Висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) та ОБСЄ/БДПЛ щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 2 березня 2006 року // Вибори та демократія. — 2006. — №1(7). — С. 25–44.

7. Голосніченко Д. Повноваження державних органів щодо захисту прав виборців // Вибори та демократія. — 2007. — №2(12). — С. 13–17.

8. Самсін І. Судовий розгляд справ про вибори // Вибори та демократія. — 2007. — №1(11). — С. 5–24.

9. Букіна Л., Гашицький О. Судовий захист виборчих прав громадян України на виборах народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2006 році (аналітичний огляд) // Вибори та демократія. — 2006. — №2(8). — С. 24–26.

10. Кальченко С. Дослідження новел законодавства щодо відповідальності за порушення виборчого законодавства // Вибори та демократія. — 2006. — №1(7). — С. 126–140.

11. Жушман М.В. Судовий розгляд справ, що виникають з законодавства про вибори: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юридич. наук: спеціальність 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / М.В.Жушман. — Х., 2004. — 20 с.

12. Федеральный закон Российской Федерации «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=89663;p=10>.