

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ «ЗАВЕРШЕННЯ» ПАРЛАМЕНТСЬКОГО ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ: АНАЛІЗ ШЛЯХІВ РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ

УДК 342.849

Мельник О.В.,

кандидат юридичних наук,
доцент, головний науковий
консультант Головного науково-
експертного управління
Апарату Верховної Ради України

Анотація: У статті розглядаються особливості різних видів парламентських виборів та їх правове регулювання, аналізуються законопроекти, з питань проведення повторних виборів у одномандатних виборчих округах у разі неможливості встановлення результатів виборів. Вносяться пропозиції щодо удосконалення виборчого законодавства

Ключові слова: парламентські вибори, повторні вибори, повторне голосування

За результатами парламентських виборів, які відбулись у жовтні 2012 р. Верховна Рада України не була сформована у повному складі, оскільки Центральна виборча комісія (далі – ЦВК) не змогла встановити результати виборів у всіх одномандатних виборчих округах. Зокрема, у Постанові Центральної виборчої комісії від 5 листопада 2012 р. № 1931 зазначається, що «за результатами перевірок фактів, викладених у зверненнях, поданих до Центральної виборчої комісії, вбачається неможливим достовірно встановити результати волевиявлення виборців у частині обрання народних депутатів України в одномандатних виборчих округах № 94, 132, 194, 197, 223 та необхідно констатувати, що вибори у вказаних одномандатних виборчих округах проведені без дотримання передбачених Конституцією України та Законом принципів і засад виборчого процесу». У зв'язку з цим ЦВК прийняла рішення: «визнати неможливість достовірного встановлення підсумків голосування та результатів виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року в одномандатних виборчих округах № 94, 132, 194, 197 та 223; визнати необхідність проведення повторних виборів народних депутатів України в одномандатних виборчих округах № 94, 132, 194, 197 та 223; звернутися до Верховної Ради України щодо прийняття нею рішень стосовно проведення повторних виборів народних депутатів України в одномандатних виборчих округах № 94, 132, 194, 197 та 223» [1].

Відповідне рішення про проведення повторних виборів парламентом України прийнято не було, адже призначення повторних виборів не належить до компетенції Верховної Ради України. Одночасно, ситуація, за якої Центральна виборча комісія не може встановити результати виборів у одномандатних округах та призначити у зв'язку з цим повторні вибори, чинним Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 р. (далі – Закон) не передбачена. Адже Закон не містить такої підстави для відмови ЦВК встановити офіційні результати голосування у одномандатному мажоритарному виборчому окрузі, як «неможливість достовірного встановлення результатів виборів». Більше того, згідно з Законом ЦВК встановлює результати виборів у одномандатних округах на підставі протоколів окружних виборчих комісій про підсумки голосування у одномандатному окрузі (ч. 1 ст. 99 Закону). Тим самим ЦВК лише офіційно оформлює підсумки виборів в одномандатному окрузі. Якщо враховувати приписи ст. 96 За-

кону, відповідно до яких «окружна виборча комісія зобов'язана встановити підсумки голосування в одномандатному окрузі незалежно від кількості виборчих дільниць, на яких голосування було визнано недійсним» (ч. 11), а «визнання голосування недійсним в одномандатному окрузі не допускається» (ч. 12) [2], то можна дійти висновку, що результати виборів мають бути встановлені у будь-якому випадку.

Отже, внаслідок прийняття Постанови ЦВК від 5 листопада 2012 р. № 1931 фактично виникла ситуація, яка призвела до формування парламенту не у повному складі і яка нині не має розв'язання у правовому полі чинного виборчого Закону.

Конституція України визначає конституційний склад Верховної Ради України – 450 народних депутатів та передбачає її формування шляхом проведення виборів (ст. 76), організація і порядок проведення яких визначаються виключно законами України (п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України) [3]. Тим самим, результатом проведення виборів має бути формування парламенту у складі 450 народних депутатів України за процедурами, передбаченими відповідним виборчим законом.

З огляду на це необхідність створення належного правового механізму, який би забезпечив легітимне завершення вже розпочатого виборчого процесу, є очевидною і не викликає сумніву.

Проблема проведення виборів народних депутатів України у мажоритарних виборчих округах у яких ЦВК не змогла встановити результати голосування була предметом обговорення у громадських та політичних колах, але не розглядалась з точки зору правових інструментів її розв'язання на рівні наукових публікацій.

Метою цієї статті є визначення концептуального підходу до формування правового механізму, що забезпечить легітимне «завершення» парламентського виборчого процесу.

За час, що минув після виборів до Верховної Ради України, до парламенту було внесено кілька законопроектів щодо змін виборчого законодавства України, спрямованих на регламентацію механізму «дообрання» депутатів парламенту. Зокрема у законопроекті за реєстр. № 11419 від 13.11.2012 р. пропонувалось внести зміни до Закону якими передбачалась можливість проведення повторних виборів у одномандатному окрузі у разі прийняття ЦВК рішення про неможливість достовірного встановлення підсумків голосування та результатів виборів депутатів у цьому окрузі [4]. Призначення повторних виборів у разі прийняття ЦВК згаданого рішення передбача-

ється також у законопроекті за реєстр. № 1035-2 від 28.12.2012 р. [5].

У інших законодавчих ініціативах пропонується застосування повторного голосування у разі неможливості достовірного встановлення результатів голосування та підсумків виборів в межах одномандатного округу. Зокрема у законопроекті за реєстр. № 1035-1 від 20.12.2012 р. висловлюється пропозиція доповнити ст. 103 Закону додатковими підставами для проведення повторного голосування, яке має відбуватись, якщо: «у понад десяти відсотках звичайних виборчих дільниць в межах одномандатного виборчого округу результати голосування визнані недійсними; неможливо достовірно встановити результати голосування та підсумки виборів в межах одномандатного виборчого округу у зв'язку із знищенням або пошкодженням виборчої документації». При цьому згідно з запропонованою новою редакцією ч. 1 ст. 103 повторне голосування у цих випадках проводиться щодо тих самих кандидатів, які брали участь у голосуванні [6].

Використання механізму повторного голосування для завершення виборчого процесу парламентських виборів, які були проведені 28 жовтня 2012 р. в одномандатних виборчих округах №№ 94, 132, 194, 197, 223, в яких не встановлено результати виборів, передбачається також у проекті закону за реєстр. № 1035 від 12.12.2012 р. [7].

У зв'язку з наведеними пропозиціями розглянемо норми законодавства, які регламентують проведення позачергових, повторних та проміжних виборів, а також процедури повторного голосування на предмет можливості їх застосування для завершення парламентського виборчого процесу.

Відповідно до ч. 2 ст. 77 Конституції України позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяті днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України [3]. Отже інститут позачергових виборів використовується у разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради України як колегіального органу з метою формування нового складу парламенту і не може бути використаний для обрання окремих депутатів.

Проміжні вибори відповідно до ч. 5 ст. 15 Закону призначаються ЦВК у разі дострокового припинення повноважень депутата, обраного в одномандатному окрузі. Проведення повторних виборів відповідно до ч. 5 ст. 16 та ст. 104 Закону можливе лише у двох випадках: 1) вибори у відповідному одномандатному

окрузі визнані такими, що не відбулися (у разі коли в одномандатному окрузі після закінчення строку реєстрації кандидатів не зареєстровано жодного кандидата у депутати, або якщо у виборах брав участь один кандидат і за нього віддали голоси менше половини виборців, що взяли участь у голосуванні); 2) якщо особа після її обрання не набула депутатського мандата у порядку, встановленому цим Законом [2].

При цьому проміжні та повторні вибори проводяться виключно у одномандатних округах, та призначаються ЦВК і організуються за однаковими процедурними нормами встановленими виборчим Законом (ст.ст. 104, 106, 107 Закону) [2]. Проведення проміжних та повторних виборів передбачає повторення усіх стадій виборчого процесу чергових парламентських виборів, з тією різницею, що скорочений термін виборчого процесу зумовлює більш стислі строки для кожної стадії виборчого процесу. Отже повторні та проміжні вибори фактично відрізняються лише підставами їх призначення.

Інститут повторного голосування, передбачений ст. 103 Закону. Відповідно до приписів цієї статті у випадку коли в одномандатному окрузі найбільшу і водночас однакову кількість голосів набрали два або більше кандидати у депутати, Центральна виборча комісія приймає рішення про проведення в окрузі повторного голосування по цих кандидатурах. При цьому повторне голосування проводиться не пізніше як у двотижневий строк з дня прийняття Центральною виборчою комісією рішення про проведення повторного голосування [2].

Отже повторне голосування суттєво відрізняється від повторних та проміжних виборів тим, що не передбачає повторення усіх стадій виборчого процесу, адже при повторному голосуванні повторюється лише стадія голосування. Крім того, повторне голосування відбувається у досить стислі строки та передбачає, що на голосування виносяться лише дві кандидатури.

Виходячи з наведених особливостей проміжних та повторних виборів, а також повторного голосування, можна зробити деякі висновки щодо можливості застосування цих процедур для «дообрання» депутатів парламенту.

Інститут повторного голосування, який пропонується з цією метою у вищезгаданих законопроектах не може бути використаний оскільки повторне голосування не є самостійною процедурою обрання народних депутатів, а виступає однією зі стадій виборчого процесу, який був завершений ще кілька місяців тому. Нині припинили свою діяльність окружні та дільничні виборчі комісії, кандидати, які балотувались, вже

втратили статус суб'єктів виборчого процесу тощо. За таких умов повторному голосуванню обов'язково мають передувати щонайменше такі стадії виборчого процесу як утворення виборчих комісій, проведення передвиборної агітації, утворення спеціальних виборчих дільниць, що існують на тимчасовій основі, складання списків виборців, їх перевірка та уточнення. Потребує також врегулювання і низка інших питань, наприклад, фінансування виборчого процесу, поновлення статусу кандидатів, реєстрація спостерігачів тощо.

Тим самим механізм повторного голосування, за умови закінчення виборчого процесу, є абсолютно непридатним для проведення голосування з метою «дообрання» депутатів парламенту. Отже обрання парламентарів у одномандатних мажоритарних виборчих округах необхідно проводити за процедурою повторних виборів, яка передбачає проходження всіх стадій виборчого процесу.

Ще одним важливим аспектом проблеми є вирішення питанням законодавчого оформлення процедури виборів. У вищезгаданих законопроектах пропонується внести відповідні зміни до виборчого Закону та передбачити, що неможливість достовірного встановлення результатів волевиявлення виборців є підставою для повторних виборів (повторного голосування).

Запропонована у проектах підстава для проведення повторних виборів – «прийняття Центральною виборчою комісією рішення про неможливість достовірного встановлення підсумків голосування та результатів виборів депутатів у одномандатному окрузі» встановлює широкі можливості для довільного розсуду при прийнятті такого рішення. Адже у поданих законопроектах не вказано будь-яких обставин, які можуть стати причиною, що унеможливає встановлення результатів виборів.

Слід наголосити, що проблема встановлення результатів виборів у одномандатних округах не є новою для України, оскільки за результатами парламентських виборів 2002 року в окремих одномандатних округах проводились повторні вибори. Тому вважаємо, що виборчий закон потребує комплексного доопрацювання з урахуванням практики його застосування на парламентських виборах 2012 р.

При цьому, на наш погляд, доцільно відмовитись від запропонованої конструкції «неможливість встановлення результатів», а використовувати давно напрацьований механізм визнання виборів недійсними, який може бути удосконалений і приведений у відповідність до сучасних реалій.

Відповідні положення щодо визнання виборів не-дійсними було закріплено у виборчих законах, які застосовувались за часів формування парламенту за мажоритарною та змішаною виборчою системами. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 47 Закону України

«Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року Центральна виборча комісія могла визнати вибори недійсними, якщо в ході їх проведення або при підрахунку голосів мали місце порушення цього Закону, що вплинули на підсумки виборів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Постанова Центральної виборчої комісії «Про неможливість достовірного встановлення підсумків голосування та результатів виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року в одномандатних виборчих округах № 94, 132, 194, 197 та 223» від 5 листопада 2012 р. № 1931 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/v1931359-12>

2. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/4061-17>

3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 01.10.2010. – Ст. 2598. – С. 15. – № 72/1 (Спеціальний випуск).

4. Проект Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо повторних виборів народних депутатів в одномандатних виборчих округах) (реєстр. № 11419 від 13.11.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44814

5. Проект Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо повторних виборів народних депутатів в одномандатних виборчих округах та удосконалення окремих положень) (реєстр. № 1035-2 від 28.12.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45286

6. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо наслідків неможливості встановлення підсумків голосування в одномандатних виборчих округах) (реєстр. № 1035-1 від 20.12.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45218

7. Проект Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо повторного голосування в одномандатних виборчих округах) (реєстр. № 1035 від 12.12.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44955

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ «ЗАВЕРШЕНИЯ» ПАРЛАМЕНТСКОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА: АНАЛИЗ ПУТЕЙ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ

Мельник Елена Владимировна

Аннотация: В статье рассматриваются особенности разных видов парламентских выборов и их правовое регулирование, анализируются законопроекты по вопросам проведения повторных выборов в одномандатных избирательных округах в случае невозможности установления результатов выборов. Вносятся предложения по усовершенствованию избирательного законодательства.

Ключевые слова: парламентские выборы, повторные выборы, повторное голосование.

THE LEGAL MECHANISM OF THE «COMPLETION» OF THE PARLIAMENTARY ELECTION PROCESS: ON ANALYSIS OF WAYS TO SOLVE PROBLEMS

Melnik Olena Volodymyrivna

Summary: The article focuses on the peculiarities of different types of elections and their legal regulation. The draft laws on holding new elections in majoritarian election districts in case of failing tabulation of results are analysed. The propositions on the improvement of electoral legislation are made.

Keywords: elections, re-elections, repeated voting.