

РОЗУМНА ПЕРІОДИЧНІСТЬ ПРОВЕДЕННЯ ЧЕРГОВИХ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ВСТАНОВЛЕННЯ

Аналізується поняття розумної періодичності проведення чергових виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з урахуванням політико-правових особливостей та традицій України.

Ключові слова: виборча система, принципи виборчого права, строк повноважень, чергові вибори, розумна періодичність.

Анализируется понятие разумной периодичности проведения очередных выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления с учетом политико-правовых особенностей и традиций Украины.

Ключевые слова: избирательная система, принципы избирательного права, срок полномочий, очередные выборы, разумная периодичность.

The analyses and specification of the reasonable periodicity concept of the conduction of the regular elections to the state bodies and the local government with consideration of the political and legal peculiarities and traditions of Ukraine are made in this article.

Key words: electoral system, principles of electoral law, term of office, regular elections, reasonable periodicity.

Однією із пріоритетних форм народного волевиявлення є вибори. Вони політично і юридично забезпечують активну участь громадян України в управлінні державою. Вибори є вираженням демократизму в державі і суспільстві, оскільки з їх допомогою легітимно формуються представницькі органи державної влади і органи місцевого самоврядування, забезпечується передача влади від одних представників народу іншим¹.

Як слушно зазначає М.І. Ставнійчук, одним із принципів, що визначає вибори як пріоритетну форму народовладдя, є принцип періодичного проведення виборів². Важко не погодитися із вказаною точкою зору, проте варто зазначити, що без з'ясування сутті поняття «розумна періодичність», яке розглядається нами в контексті проведення чергових виборів в Україні й лежить в основі вказаного вище принципу, зрозуміти в повній мірі значення та важливість останнього не представляється можливим. Більше того, виходячи із суспільно-політичних реалій сьогодення, ми чітко усвідомлюємо актуальність теоретичного осмислення цього поняття з метою його кращого розуміння, що в подальшому стане кроком вперед при вдосконаленні основ виборчого законодавства нашої держави.

Звернувшись до положень тексту Основного Закону, відзначимо, що відповідно до частини 1 статті 71, вибори до органів влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування³. Як бачимо, в тексті Конституції України поряд із переліченими фундаментальними принципами виборчого права відсутня норма, що безпосередньо вказує на необхідність проведення періодичних виборів. Проте, виходячи із аналізу положень міжнародно-правових виборчих стандартів, джерелами яких є відповідні міжнародно-правові акти, зазначимо, що в них говориться про необхідність проведення саме періодичних виборів.

Так, Загальна декларація прав людини 1948 року проголосила, що воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах (пункт 3 статті 21)⁴. Міжнародний пакт про грома-

дянські і політичні права у свою чергу зазначає, що кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах (пункт в статті 25)⁵. Також в статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1952 року говориться, що «Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю...»⁶.

Незважаючи на те, що у перерахованих вище міжнародно-правових актах закріплено необхідність проведення періодичних виборів, проте, як слушно відмічає В.І. Шишкін, поняття розумної періодичності в міжнародних документах не конкретизовано, кожна країна має власний погляд на це питання та виходить з історичних, культурних, національних чи інших особливостей і традицій⁷.

В юридичній науці досі поняття «розумна періодичність» не було предметом окремого наукового дослідження. Проте відзначимо низку вітчизняних та зарубіжних науковців, які при вивченні теоретичних та практичних проблем такого інституту, як вибори, зверталися до вказаної категорії, аналізуючи окремі її аспекти. До таких науковців належать Ю. Барабаш, І. Баранов, О. Воробйов, В. Мусіяка, І. Оборотов, М. Ставнійчук, В. Шишкін та ін.

Насамперед необхідно з'ясувати, в якому значенні нормами української літературної мови використовуються слова «періодичний» та «розумний», визначившись із їх змістовним наповненням. В академічному словнику української мови слово «періодичний» визначається так: «1. Який відбувається, настає через певні проміжки часу, повторюється час від часу... 2. Який закономірно повторюється через певні однакові проміжки часу...»⁸. Слово ж «розумний» тлумачиться вказаним академічним словником досить широко, але важливими на наш погляд є такі визначення як: «1. Практично корисний; доцільний... 2. Те, що відзначається змістовністю, доцільністю»⁹.

Як зазначає М.І. Ставнійчук, періодичність проведення виборів залежить безпосередньо від строків повноважень відповідних органів¹⁰. Таким чином, строки та періодичність проведення виборів визначені Конституцією України, виборчим законодавством. Наприклад, відповідно до частини першої ст. 77 Конституції чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України; відповідно до частини п'ятої ст. 103 Конституції, чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України. Чергові вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах. Хоча, на нашу думку, доцільно було б в тексті Конституції України безпосередньо закріпити принцип періодичного проведення виборів як гарантію реалізації виборчих прав громадян.

Виходячи із положень тексту Основного Закону, строк повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування становить п'ять років. Виникає запитання: чи є зазначений строк найбільш оптимальним та доцільним, виходячи із політико-правових реалій сьогодення? Чи відповідає він міжнародно-правовим виборчим стандартам?

Тривалість строку повноважень виборного органу має важливе значення, і визначити її оптимальним чином не завжди легко. Строк повноважень парламентів зазвичай становить 4–5 років, президентів – 5–7 років. Так, короткий строк повноважень дає змогу точніше відображати в складі виборного органу існуючі

на момент виборів переваги і настрої виборчого корпусу. Але при цьому не дає можливості виборним особам в повній мірі проявитися, виконати все намічене. Наприклад, строк повноважень Палати представників Конгресу (парламенту) США – два роки. Він найкоротший або один із найкоротших в світі¹¹.

Відзначимо, що в Зводі рекомендаційних норм при проведенні виборів, прийнятих Венеціанською комісією на її пленарній сесії говориться, що загальні вибори, як правило, проводяться з періодичністю в 4–5 років, хоча президентські вибори можуть проводитися з меншою періодичністю, але не рідше, ніж раз в 7 років¹².

Що стосується органів місцевого самоврядування, то в деяких країнах вони обирають на три роки (Литва, Мальта, Швеція), у переважній більшості – на чотири роки (Болгарія, Данія, Коста-Ріка), проте є країни, в яких деякі органи самоврядування обирають й на п'ять (Ірландія, Італія, Кіпр), шість (Бельгія, Люксембург, Франція) років.

Як слушно зазначає О. В. Батанов, муніципальні вибори, як правило, проводяться частіше за загальнонаціональні, що дає населенню додаткову можливість скористатися своїми політичними правами та висловити своє ставлення до тих чи інших проблем. Безумовно, на локальному рівні можливе деяке «перенавантаження» виборця, яке може продукувати певну апатію до частих виборів. Однак, саме місцеве самоврядування, відображаючи політичні, культурні, географічні, соціально-економічні та інші особливості тих чи інших територіальних одиниць, сприяє набуттю ними своєї індивідуальності і тим самим посилює відчуття належності людини до певної територіальної громади, сприяючи соціальній інтеграції і політичній мобілізації суспільства¹³.

На думку В.І. Шишкіна, незначний строк правочинності органу урядування зазвичай дозволяє електорату достатньо жорстко контролювати діяльність своїх обранців шляхом переобрання. Довготривалий строк перебування народних обранців у радах знижує динамізм політичного процесу і здійснення влади, втрачаються певні позитиви демократичного характеру та інтерес до швидкого вирішення питань, що стосуються нагальних потреб населення¹⁴.

Так, періодичність проведення виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що визначається через встановлені у Конституції України строки їх повноважень, повинна бути розумною, маючи на меті забезпечення оптимальності, наступності, поступовості та стабільності у формуванні представницьких органів в країні. Саме через досягнення зазначеної мети і проявляється доцільність періодичності виборів.

Важливо при цьому враховувати не лише рік, а й місяць та день проведення відповідних чергових виборів. Більше того, на нашу думку, закріплена в Конституції України періодичність проведення чергових виборів повинна пройти перевірку юридичною практикою, врахувавши досвід зарубіжних країн, погляди та думки вчених-правознавців, норми міжнародних виборчих стандартів.

Як бачимо, складність встановлення періодичності проведення виборів полягає також і в тому, що законодавець повинен визначити такий оптимальний строк повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, який відобразить розумну періодичність оновлення їх складу, тобто протягом цього періоду ефективно реалізуватиметься воля народу (територіальної громади, якщо мова йде про місцеві вибори), виборні особи матимуть час для виконання програм, на основі яких вони отримали довіру виборчого корпусу. При цьому

мінімізується «перенавантаження» на виборців, що зменшить імовірність відсутності у них бажання брати участь у державно-політичному, громадському житті, а також недопущення зниження результативності участі народу в управлінні державними справами.

Проаналізувавши історію конституційного законодавства України за останні шістдесят років, відзначимо, що, наприклад, Конституцією УРСР 1937 року була встановлена періодичність зміни місцевих рад депутатів кожні два роки (стаття 73), Конституцією УРСР 1978 року строк повноважень місцевих рад народних депутатів, а отже і періодичність їх зміни, становила два з половиною роки (стаття 79), проте на підставі змін, внесених у 1989 році цей строк було збільшено до п'яти років. Конституцією України 1996 року строк повноважень депутатів місцевих рад, а також сільських, селищних, міських голів становив чотири роки (стаття 141)¹⁵. Зміни ж до Основного Закону України, внесені Верховною Радою 1 лютого 2011 року (набрали чинності 4 лютого 2011 року), визначають, що чергові місцеві вибори мають відбуватися в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах (стаття 141).

Таким чином, при аналізі періодичності проведення чергових виборів в Україні говорити про сталі традиції не можна. Такої ж думки притримується і суддя Конституційного Суду України В.І. Шишкін. Але не слід забувати й про те, що Україна як незалежна та суверенна держава з'явилася на політичній карті світу лише двадцять років тому і, будучи молодою державою, вона перебуває на етапі пошуку оптимальної виборчої системи, яка ґрунтуватиметься на міжнародних виборчих стандартах, де знайде своє відображення в повній мірі й розумна періодичність зміни органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Так, визначена і закріплена в Конституції України п'ятирічна каденція для здійснення повноважень представницькими органами влади відповідає вимогам міжнародних виборчих стандартів (мається на увазі темпоральний аспект періодичності), юридичній практиці та традиціям демократичних країн світу. Проте, розумна періодичність проведення виборів повинна враховувати не лише проміжок часу, з проходженням якого відбувається оновлення відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. При цьому не менш важливим є також і встановлення дати проведення чергових виборів.

На думку І.В. Баранова, при визначенні дня голосування на виборах необхідно керуватися законодавством, однак беручи при цьому до уваги політичні та суспільні реалії. Цілком слушно вказаний науковець обґрунтовує й необхідність призначення виборів таким чином, щоб вони підпорядковувалися єдиному «конституційному розкладу», адже запровадження вказаного правового звичаю мінімізує організаційно-технічні затрати на інформування громадян про вибори, що проводяться, сприяє становленню інститутів громадянського суспільства та конституційній стабільності¹⁶. Прикладом такої країни є Великобританія, де всі місцеві вибори, за винятком випадків суміщення із парламентськими виборами, проводяться в четвер першої половини травня того року, в який закінчуються повноваження виборних органів¹⁷.

Політико-правові реалії в Україні свідчать, що наша держава ще не досягла такого рівня розвитку права та правосвідомості, за якого призначення виборів ґрунтувалося б на єдиному «конституційному розкладі», як це відбувається в

низці розвинених країн Європи та світу.

Аналізуючи періодичність проведення чергових виборів до Верховної Ради України, відзначимо, що на підставі внесених змін від 01 листопада 2011 року (набрали чинності 04 листопада 2011 року) до частини першої статті 77 Конституції України, відбуватимуться вони в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень парламенту. Як бачимо, законодавець не лише закріпив п'ятирічну каденцію для здійснення повноважень народних обранців, але й змінив місяць проведення виборів з березня на жовтень.

На нашу думку, зміна місяця проведення вказаних виборів є непродуманою, не відповідає критерію розумності. Що мається на увазі? Так, до моменту внесення змін в текст Основного Закону, про які зазначалося вище, вибори народних депутатів проводилися в останню неділю березня, адже березнева дата проведення таких виборів встановлювалася не випадково, оскільки відповідала бюджетному процесу. Регламентом Верховної Ради України визначено процедуру розгляду та затвердження Державного Бюджету України, за якою обрана в березні Верховна Рада розпочинала свою роботу із розгляду питань щодо основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період, що є цілком логічним.

Відповідно до частини третьої ст. 82 Конституції України Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше, ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів. Таким чином, враховуючи час, необхідний новообраним народним депутатам для їх реєстрації, що відбувається після офіційного оголошення результатів виборів Центральною виборчою комісією, пройде майже місяць. В кращому випадку народні депутати розпочнуть роботу в грудні, а згідно частини шостої ст. 159 Регламенту Верховної Ради України, Закон Про Державний бюджет України приймається Верховною Радою до 01 грудня року, що передусє плановому.

Щоб вирішити вказану проблему, необхідно внести відповідні зміни до Регламенту Верховної Ради України, який визначає процедуру розгляду та затвердження Державного бюджету України, оскільки якщо цього не зробити, то новообраний на чергових виборах в останню неділю жовтня склад парламенту розпочинатиме свою роботу із порушень процедури розгляду та затвердження основного фінансового закону держави. Хоча, доцільніше було б не змінювати дату проведення парламентських виборів, зокрема з місяця березня на жовтень.

При аналізі поняття «розумна періодичність», що розглядається нами в контексті проведення чергових виборів, не можна оминати увагою питання суміщення виборів, оскільки вони тісно пов'язані між собою. Так, парламентські та місцеві вибори мають бути зрештою в часі періодом як мінімум півроку, якщо суспільство має на меті проводити повноцінні, ефективно контрольовані з точки зору дотримання законодавства України вибори¹⁸. Висловлена М.І. Ставнійчук думка цілком виправдана, адже суміщення таких виборів негативно позначиться на роботі відповідних виборчих комісій, організації виборчого процесу, також збільшиться й навантаження на виборців.

Отже, під розумною періодичністю потрібно розуміти закріпленний в законодавстві оптимальний проміжок часу, із проходженням якого шляхом проведення чергових виборів відбувається оновлення органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення їх наступності, поступовості та стабільності функціонування.

Виходячи із проаналізованої вітчизняної та зарубіжної юридичної практики,

відповідних джерел права, історично сформованих традицій та особливостей проведення виборів як в зарубіжних країнах, так і в Україні, а також думок вчених-правознавців, розумна періодичність, на нашу думку, повинна відповідати таким вимогам: 1. Чергові вибори необхідно проводити через оптимальний проміжок часу, тобто строк, який гарантуватиме громадянам їх виборчі права, при цьому каденція для здійснення повноважень обраних представницьких органів буде достатньою для реалізації тих програм, на підставі яких вони отримали підтримку виборчого корпусу. Вважаємо, що такий строк періодичності проведення виборів в державі повинен ґрунтуватися на відповідних рекомендаціях, сформованих Венеціанською комісією від 30 жовтня 2002 року; 2. Закріплення та неухильне дотримання в Україні єдиного «конституційного розкладу», на основі якого призначатимуться чергові вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 3. Обов'язкове розведення в часі загальнодержавних та місцевих виборів з метою недопущення їх суміщення.

Для закріплення сталих традицій оновлення представницьких органів влади в Україні, тим самим визначення розумної періодичності їх переобрання у зв'язку із закінченням строку повноважень цих органів, політичні сили мають усе відомити, що використання виборчого законодавства як інструменту політичної боротьби шляхом внесення в нього «вигідних» для себе змін є нераціональним, суперечить ознакам демократичної, правової держави. Законодавець повинен чітко визначити «конституційний розклад» призначення виборів, стабільне дотримання якого б положило початок тим традиціям й особливостям, про які ми говорили вище, в яких знайшла свій прояв саме розумна періодичність проведення чергових виборів.

1. *Конституція України*: Науково-практичний коментар / В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; Ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. – Х.: Право; К.: Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – С. 343. 2. *Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика* / Від. ред. В.Ф. Погорілко: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. – С. 206. 3. *Конституція України: (із змінами)* // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>. 4. *Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року* // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015. 5. *Міжнародний пакт про громадянські і політичні права*. Прийнятий 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН (Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.73) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043. 6. *Протокол № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод* (Протокол ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_535. 7. *Окрема думка судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І.* (справа про внесення змін до статей 76, 77, 103, 136, 141 та до розділу XV «Перехідні положення» Конституції України) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=5037>. 8. *Словник української мови: У 11 – ти т. Т. 6* / Редкол. І. К. Білодід (голова) та ін. – К.: Наукова думка, 1978. – С. 832. 9. *Словник української мови: У 11-и т. – Т. 8* / Редкол. І. К. Білодід (голова) та ін. – К.: Наукова думка, 1978. – С. 927. 10. *Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика* / Від. ред. В.Ф. Погорілко: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. – С. 211. 11. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х т. – Т. 3* / Под ред. Б.А. Страшуна. – М.: Изд. БЕК, 1998. – С. 215-216. 12. *Свод рекомендуемых норм при проведении выборов.*

Руководящие принципы и Пояснительный доклад Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианской комиссии) (Венеция, 18–19 октября 2002 года, Страсбург, 30 октября 2002 года). – С. 41. **13.** *Батанов О.В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. Погорілка В.Ф. – К.: Ін Юре, 2003. – С. 209. **14.** *Окрема думка судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І.* (справа про внесення змін до статей 76, 77, 103, 136, 141 та до розділу XV „Перехідні положення“ Конституції України) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/uk/doccat_alog/list?currDir=5037. **15.** *Історія конституційного законодавства України: Зб. док. / Упоряд. В.Д. Гончаренко.* – Х.: Право, 2007. – С. 231. **16.** *Баранов І.В.* «Найкраща в світі» виборча система // *Вибори та демократія.* – 2008. – № 4 (18). – С. 5. **17.** *Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х т. – Т. 3 / Под ред. Б.А. Страшуна.* – М.: Изд. БЕК, 1998. – С. 42. **18.** *Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика / Від. ред. В.Ф. Погорілко: Монографія.* – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; А.С.К., 2003. – С. 219.