

Призначення дати виборів до органів публічної влади з підстав політичної доцільності

Призначення виборів – це обов'язкова відправна точка процесу виборів, яка дає старт усій діяльності, пов'язаній з їх організацією та проведенням. Це дії уповноваженого органу держави, формалізовані в акті, яким у встановленому Конституцією або законом порядку проголошується дата проведення голосування.

Мар'яна АФНАСЬЄВА,
кандидат
юридичних наук,
професор кафедри
конституційного права
Національного
університету «Одеська
юридична академія»

Під час розробки виборчих норм вітчизняний законодавець не завжди керується об'єктивною необхідністю вдосконалення виборчого законодавства, нерідко воно проєктується під певні політико-правові цілі як засіб отримання заданих результатів. Зазвичай мотивом такої законодавчої діяльності є політична доцільність та суб'єктивна зацікавленість претендентів на виборні посади в отриманні певних преференцій у виборчому процесі.

Одним із політичних ресурсів, що може впливати на результат виборів, тобто визначати переможців та тих, хто програв, є час. Час у виборчій сфері має політичне, юридичне та технологічне значення. З ним пов'язано виникнення, зміна або припинення виборчих правовідносин, він виступає як юридичний факт і предмет правового регулювання, неналежне або неефективне використання часу обмежує потенційні можливості певних учасників виборчого процесу. Від періодичності та своєчасності призначення всенародного голосування залежить реалізація політичних прав громадян.

У юридичній літературі тематика строків у виборчій сфері розглядається, як правило, з точки зору забезпечення безперервності та динамізму виборчого процесу, зокрема в працях М.В. Баглая, О.В. Марцеляка, В.М. Шаповала, М.І. Ставнійчук та інших науковців. Проблематика політичної вмотивованості призначення дати виборів та використання конституційно-правового законодавства як засобу досягнення суб'єктивістських, вузькопартійних цілей не знайшла свого комплексного висвітлення.

Організаційно-правовим забезпеченням періодичності та обов'язковості проведення виборів до органів публічної влади є конституційне окреслення кола уповноважених осіб, порядку та строків їх призначення.

Призначення виборів – це обов'язкова відправна точка процесу виборів, яка дає старт всій діяльності, пов'язаній з їх організацією та проведенням. Це дії уповноваженого органу держави, формалізовані в акті, яким у встановленому Конституцією або законом порядку проголошується дата проведення голосування. Основний Закон України визначає органи, уповноважені призначати вибори, терміни проведення чергових та строки призначення позачергових виборів. Конституційні положення щодо строків проведення виборів до органів публічної влади та термінів їхніх повноважень найчастіше змінювалися вітчизняним законодавцем. Ідеться про аверс-реверсні конституційні зміни 1996–2004 років та зміни, внесені до Основного Закону у лютому 2011 року.

Проведемо аналіз конституційно-правових змін строків призначення виборів з точки зору дослідження політико-правової складової процесу їх законодавчого проєктування, телеологічних факторів, які детермінували необхідність їх внесення, змісту правових відносин, що виникли на їх основі, а також прогнозування політико-правових наслідків, до яких вони призведуть.

Прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 8 грудня 2004 року, відповідно до якого були внесені зміни, зокрема до статей 76, частини першої статті 77, частини п'ятої

статті 103, частини першої статті 141, породило невизначеність у призначенні чергових виборів Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

Так, відносно призначення президентських виборів Верховна Рада України виконувала своє повноваження, передбачене пунктом 7 частини першої статті 85 Конституції України, двічі. Спочатку датою проведення президентських виборів мало стати 25 жовтня 2009 року, але Постанова Верховної Ради України від 1 квітня 2009 року № 1214-VI [1] щодо цього призначення стала предметом розгляду Конституційного Суду України [2]. Призначаючи чергові президентські вибори на жовтень, парламент послався на статтю 58 Конституції України, за якою закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії у часі. На думку парламентської більшості, оскільки Президент України обирався за Конституцією в редакції 1996 року, то відповідно і закінчення конституційного строку повноважень має відбуватися за попередньою редакцією Основного Закону. На підставі цього парламент прийняв Постанову від 1 квітня 2009 року № 1214-VI, керуючись положеннями частини першої статті 17 Закону України «Про вибори Президента України» [3], за якою чергові президентські вибори відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Президента, як це передбачалось частиною п'ятою статті 103 Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року, не чинною на момент прийняття постанови. Посилання парламенту на статтю 58 Основного Закону визнано рішенням Конституційного Суду безпідставним, оскільки Закон № 2222-IV у Розділі II «Прикінцеві та перехідні положення» не містив приписів щодо застосування при призначенні дати виборів Президента України попередньої редакції частини п'ятої статті 103 Основного Закону, а частина перша статті 17 Закону України «Про вибори Президента України» визнана Судом неконституційною. Наслідком цього стало повторне призначення парламентом чергових виборів Президента України на останню неділю останнього місяця п'ятого року президентських повноважень – 17 січня 2010 року [4], як це передбачала частина п'ята статті 103 Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 року.

Неоднократним було і призначення дати місцевих виборів 2010 року. Кількаразові призначення чергових виборів стали наслідком неоднозначності конституційних формулювань щодо обчислення дати місцевих виборів, і різні політичні сили воліли використати цю нечіткість у своїх вузькопартійних інтересах. Так, Постановою Верховної Ради України від 20 жовтня 2009 року № 1648 [5] чергові вибори депутатів місцевих рад, а також сільських, селищних, міських голів спочатку були призначені на 30 травня 2010 року, але 16 лютого 2010 року Верховна Рада України скасувала зазначену Постанову [6], при цьому нову дату місцевих виборів не встановила. У подальшому народними депутатами пропонувалися різні варіанти проекту постанови про призначення місцевих виборів: на 27 червня 2010 року (В.В. Каплієнко, В.Г. Задирко), на 26 вересня 2010 року (О.В. Білозір), на 7 листопада 2010 року (В.І. Коновалюк); на 27 березня 2011 року (М.В. Томенко) і нарешті, підтриманий парламентом варіант, – 31 жовтня 2010 року (В.І. Коновалюк, М.В. Чечетов) [7].

Скасування первісного призначення дати чергових місцевих виборів пояснювалося складною економічною ситуацією і фактичним блокуванням бюджетного процесу, відсутністю підстав для виділення з державного бюджету коштів на проведення місцевих виборів. Але найбільш імовірно причиною необхідності перенесення дати голосування все-таки слід вважати необхідність зміни виборчої системи з пропорційної на змішану, що підтверджується прийняттям нового Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» № 2487-VI лише 10 липня 2010 року (за кілька місяців до початку виборчого процесу), яким передбачалося впровадження змішаної виборчої системи.

30 вересня 2010 року Конституційним Судом України визнаний неконституційним [8] Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 8 грудня 2004 року (далі – Закон № 2222) [9], в результаті чого відновили дію положення Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року, які серед іншого встановлювали інші строки повноважень виборних органів публічної влади та інші строки

проведення чергових виборів Президента України та Верховної Ради України.

Конституційний реверс породив декілька політико-правових колізій: по-перше, відносно забезпечення реалізації народного волевиявлення щодо обрання народних депутатів України на позачергових виборах у вересні 2007 року строком на п'ять років; по-друге, обумовив потребу визначити дату проведення чергових виборів народних депутатів та Президента України; по-третє, актуалізував питання уніфікації строків повноважень виборних органів публічної влади. Проаналізуємо кожну з вказаних складових з метою виявлення ефективності політико-правового впливу конституційних змін на реальні суспільні відносини при розробці та прийнятті Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 1 лютого 2011 року (далі – Закон № 2952) [10].

Відновлення конституційних положень 1996 року висвітлює нагальне питання уніфікації строків повноважень виборних органів публічної влади. За частиною п'ятою статті 76 Основного Закону в редакції 1996 року строк повноважень Верховної Ради України становив чотири роки; за частиною першою статті 103 Президент України обирався строком на п'ять років; за частиною першою статті 141 до складу сільської, селищної, міської ради входять депутати, які обиралися строком на чотири роки; за частиною другою статті 141 сільський, селищний, міський голова також обирався строком на чотири роки; при цьому строк повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституцією України не визначався. Метою уніфікованого підходу стало забезпечення безперервності процесу державної влади і самоврядності, зменшення видатків державного бюджету на проведення виборів [11], а також забезпечення збалансованості у роботі органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Відносно питання уніфікації строків повноважень виборних органів Конституційний Суд України сформував правову позицію, згідно з якою Конституція та закони України встановлюють однакові правові підходи до організації і ді-

яльності органів, які мають представницький характер: парламенту – Верховної Ради України, представницького органу Автономної Республіки Крим – Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських, районних у містах рад (абзац третій, підпункт 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 27 лютого 2001 року № 1-рп (справа про правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим) [12]. Зазначена позиція була підтримана Конституційним Судом України у Рішенні від 20 травня 2004 року № 12-рп у справі щодо сумісності посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим (абзац другий підпункту 3.2. пункту 3 мотивувальної частини) [13], а також у Рішенні від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009 (у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України) [14], яким визначено, що строки повноважень усіх представницьких органів мають загальний характер і що обчислення цих строків здійснюється однаково, незалежно від того, на чергових чи позачергових виборах обрано склад представницького органу чи посадову особу (абзац третій підпункту 3.2. пункту 3 мотивувальної частини).

Як уявляється, уніфікований підхід дасть змогу організувати продуктивну, планову та прогнозовану роботу органів публічної влади, але, разом із тим, запровадження мажоритарної складової на місцевих та парламентських виборах ускладнює це нововведення необхідністю проведення проміжних виборів у разі дострокового припинення повноважень депутатів, обраних у мажоритарних одномандатних округах.

Говорячи про питання визначення дати проведення чергових парламентських виборів, зазначимо, що згідно з чинною з 30 вересня 2010 року відновленою редакцією Основного Закону, вибори народних депутатів України мали відбутися 27 березня 2011 року, тобто відповідно до статей 15, 16 Закону України «Про вибори народних депутатів України» початок виборчого процесу мав бути оголошений Центральною виборчою комісією не пізніше ніж за сто двадцять п'ять днів до дня виборів, тобто до 22 листопада 2010 року.

Проект Закону про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (реєстраційний № 7265) [15] було зареєстровано у Верховній Раді України 19 жовтня 2010 року, в свою чергу, Конституційний Суд України ухвалив висновок щодо його відповідності статтям 157 та 158 Конституції України – 18 листопада 2010 року, найближчою датою повторного голосування за законопроект про внесення змін до Конституції України був день відкриття наступної чергової сесії парламенту – 1 лютого 2011 року. З одного боку, неоднозначність конституційних положень та невизначеність результатів голосування народних депутатів України на наступній черговій сесії Верховної Ради; з іншого – необхідність додержання встановлених виборчим законодавством строків проведення виборів та оголошення початку виборчого процесу змусили Центральну виборчу комісію 19 жовтня 2010 року звернутися до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положенням частини першої статті 76 Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року [16]. Однак Конституційний Суд України розглядав конституційне подання Центральної виборчої комісії більш як чотири місяці. Голова комісії В.М. Шаповал назвав таку бездіяльність нехтуванням суспільними потребами, а в широкому сенсі – зловживанням правом [17]. У підсумку, станом на 2 березня 2011 року ухвалою по справі № 2-8/2011 Конституційний Суд України відмовив у відкритті конституційного провадження у зв'язку з прийняттям парламентом 1 лютого 2011 року Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» № 2952-VI [10].

Одним із засобів запобігання практиці суб'єктивістськи обумовленого призначення виборів є конституційне закріплення абсолютно визначеної дати їх проведення, тобто терміну, що виключає диспозитивність і варіабельність у його обчисленні.

Тому, передбачаючи можливі розбіжності та суперечки стосовно визначення дати проведення наступних після прийняття Закону № 2952 чергових президентських та парламентських виборів, законодавець доповнив розділ XV Конституції України «Перехідні положення» пунктами 15 та 16, в яких окремо передбачив чіткі дати проведення чергових парламентських (остання неділя жовтня 2012 року) та президентських (остання неділя березня 2015 року) виборів. Однак можливість для маніпулювання строками призначення виборів залишилася лише стосовно місцевих органів самоврядування, оскільки, незважаючи на внесення змін до конституційних положень щодо строку їх повноважень, «Перехідні положення» Конституції України не містять вказівок на дату проведення наступних чергових виборів до місцевих рад. З урахуванням того, що останні місцеві вибори проводилися 31 жовтня 2010 року під час дії Конституції України в редакції 1996 року, якою передбачався чотирирічний термін їх повноважень, а чинний на сьогодні Закон № 2952 встановив датою проведення виборів депутатів місцевих рад останню неділю п'ятого року повноважень, знову виникає правова колізія, вирішення якої скоріше за все залежатиме від політичної кон'юнктури.

Окремо слід звернутися до дослідження наявності підстав для зловживання повноваженнями щодо призначення дострокових виборів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Яскравим прикладом цього є процес призначення дострокових виборів депутатів Тернопільської обласної ради, голів Київської та Чернівецької міських рад.

Відповідно до пункту 30 частини першої статті 85 Конституції України, частини першої, четвертої статті 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», частини третьої статті 14, частин другої, шостої статті 15, статей 82, 83 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» 18 грудня 2008 року Верховна Рада України прийняла Постанову «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» № 771-VI [18], якою призначила на 15 березня 2009 року позачергові вибори депутатів Тернопільської обласної ради, тобто визначила дату проведення виборів до ор-

гану місцевого самоврядування, дату реалізації громадянами виборчих прав. Але 3 березня 2009 року, під час уже розпочатого виборчого процесу (за 12 днів до дня виборів), Верховна Рада України, посиляючись на пункт 30 частини першої статті 85 Конституції України, частину другої статті 48 Регламенту Верховної Ради України, прийняла Постанову № 1058-VI «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» [19]. Тобто фактично парламент втрутився в хід виборчого процесу, коли вже виникли й розвивалися конкретні правовідносини, в межах яких здійснюється реалізація виборчих прав громадян, перетворившись на суб'єкта виборчого процесу, що суперечить його конституційним повноваженням та принципам діяльності.

Згідно з частиною четвертою статті 11 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» виборчий процес завершується офіційним оприлюдненням результатів місцевих виборів. Вказаним виборчим законом не передбачено можливості завершення розпочатого виборчого процесу місцевих виборів з підстави визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України про їх призначення. Відтак, єдиним можливим конституційним і законним завершенням розпочатого виборчого процесу, зокрема позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради, мало б стати проведення голосування, встановлення та оприлюднення результатів цих виборів у порядку і строки, визначені зазначеним Законом. Верховна Рада України, приймавши оспорювану Постанову, вчинила дії з припинення у неконституційний спосіб правовідносин з проведення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради на їх завершальному етапі, позбавивши громадян, як учасників виборчого процесу, права вільно обирати і бути обраними до цього органу місцевого самоврядування. Тим самим порушено як активне, так і пасивне виборче право громадян. Нею породжені невизначені правові наслідки для суб'єктів виборчого процесу, припиненого у спосіб, не передбачений Конституцією і законами України [20].

Постанова парламенту № 1058-VI стала предметом розгляду Конституційного Суду України за конституційним поданням Президента України і Рішенням від 10 червня 2009 року № 14-рп/2009 визнана неконституційною [21]. На думку Суду, визнання парламентом нечинною Постанови № 771-VI є припиненням реалізації прав громадян, зокрема права обирати і бути обраними до органу місцевого самоврядування. У такий спосіб Верховна Рада України ухвалила рішення про відміну позачергових виборів до Тернопільської обласної ради (абзац другий, пункт 3 мотивувальної частини). Приймаючи Постанову, Верховна Рада України послалась на положення пункту 30 частини першої статті 85 Основного Закону України. Ці положення передбачають повноваження Верховної Ради України призначати чергові та позачергові вибори до органів місцевого самоврядування. Виходячи з них та враховуючи правову природу виборів до органів місцевого самоврядування як однієї з основних форм безпосередньої демократії, Конституційний Суд України вважає, що їх призначення за наявності законних підстав має для Верховної Ради України обов'язковий характер. Водночас вказані положення Конституції України не дають підстав Верховній Раді України відміняти вже призначені чергові або позачергові вибори до органів місцевого самоврядування (абзац перший, пункт 4 мотивувальної частини).

Оскільки рішення Конституційного Суду України було прийнято вже після проведення виборів до Тернопільської обласної ради, то реальним захисником виборчих прав громадян України за цих обставин стали адміністративні суди. Рішеннями Тернопільського окружного адміністративного суду по справі № 2а-838/091970 від 11 березня 2009 року та Львівського апеляційного адміністративного суду по справі № 7313/09/9104 від 14 березня 2009 року [22] було вказано на відсутність можливості припинення виборчого процесу на позачергових виборах депутатів Тернопільської обласної ради п'ятого скликання 14 січня 2009 року, оголошеного рішенням Тернопільської обласної територіальної виборчої комісії від 12 січня 2009 року № 6, а рішення Тернопільської обласної територіальної виборчої комісії від 6 березня 2009 року № 87 «Про припинення виборчого процесу з поза-

чергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради 15 березня 2009 року» визнано протиправним та скасоване. Позачергові вибори депутатів Тернопільської обласної ради згідно із зазначеними судовими рішеннями були проведені.

Ознаки суб'єктивно обумовленого маніпулювання строками проведення виборів також можна побачити в ситуації, яка склалася навколо призначення позачергових виборів голови Київської міської ради у 2012 році, що було спричинено пробільністю регулювання зазначеного процесу конституційним законодавством.

Повноваження голови столичної міської ради Л. Черновецького, обраного на позачергових виборах у травні 2008 року, мали закінчитися 3 червня 2012 року, але напередодні – 1 червня, голова звернувся до ради з особистою заявою про складання ним повноважень на підставі частини першої статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [23]. Подання заяви про відставку поклало початок процедури призначення позачергових виборів.

Відповідно до частини третьої статті 42 та пункту 1 частини сьомої статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути припинені достроково, що має наслідком звільнення його з посади з дня прийняття відповідною радою рішення, яким береться до відома зазначений факт.

Згідно з пунктом 16 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» питання прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом, вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, але Закон не встановлює чіткого строку, протягом якого особиста заява голови має бути розглянута радою. Відповідно до статті 22 Регламенту Київської міської ради [24] визначено лише, що пленарні засідання сесії міської ради проводяться не рідше одного разу на місяць, як правило, в четвер, спеціальної норми про необхідність проведення у певний часовий проміжок пленарного засідання з приводу дострокового припинення повноважень голови Регламент не містить.

Обставини розгляду особистої заяви

Л. Черновецького ускладнювалися тим фактом, що на підставі розпорядження голови Київської міської ради № 74 від 31 травня 2012 року він пішов у відпустку на 37 днів: з 5 червня по 12 липня 2012 року [26] також у відпустці знаходилися і депутати міської ради, тому проведення пленарного засідання сесії не могло відбутися раніше 12 липня 2012 року, що, на думку опозиції столичного представницького органу місцевого самоврядування, було штучним затягуванням початку виборчого процесу. Дата проведення пленарного засідання Київської міської ради з цього питання не була б настільки важливою, якщо б від неї не залежало призначення Верховною Радою України позачергових виборів міського голови. Відповідно до частини третьої статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не пізніше як на п'ятнадцятий день після звільнення з посади сільського, селищного, міського голови особа, яка на цей час відповідно до закону здійснює повноваження голови, звертається до Верховної Ради України з клопотанням щодо призначення позачергових виборів. Тобто заступник голови Київської міської ради – секретар ради, мав звернутися до парламенту не пізніше 27 липня 2012 року, але 6 липня 2012 року закінчувалась робота чергової сесії Верховної Ради України і відповідно найближчий час, коли клопотання міської ради могло бути розглянутим, був вересень 2012 року.

Таким чином, відсутність у законодавстві чіткої норми щодо проведення пленарного засідання місцевої ради з питання розгляду особистої заяви голови місцевої ради про складання ним повноважень на підставі частини першої статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає можливість впливати на початок виборчого процесу.

Згідно з пунктом 30 статті 85 Конституції України парламент призначає позачергові вибори голови місцевої ради, стаття 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в свою чергу, передбачає, що позачергові місцеві вибори призначаються Верховною Радою України у разі дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови не пізніше ніж за шістьдесят днів до дня виборів, а виборчий процес розпочинається за п'ятдесят днів до дня позачергових місце-

вих виборів. Але при цьому конституційне законодавство не встановлює строк, протягом якого Верховна Рада України має розглянути питання про призначення позачергових виборів голови міської ради, що дає можливість вирішувати це питання, виходячи з позиції політичної доцільності поза межами конституційної площини.

Пробільність законодавства в частині регламентації строку прийняття постанови про призначення позачергових виборів створила для Верховної Ради України часовий люфт у визначенні дати позачергових виборів голови Київської міської ради від осені 2012 року до осені 2015 року. В політичних, зокрема провладних, колах розглядалися три ймовірні дати проведення позачергових виборів голови Київської міської ради: восени 2012 року, влітку 2013 чи восени 2015 року, тобто політики залишали за собою можливість корегувати виборчу стратегію під власні суб'єктивістські інтереси, що було пов'язано з персоналіями, які визначалися як головні претенденти на перемогу за посаду Київського міського голови.

Як уже зазначалося, визначення дати голосування на позачергових виборах столичного голови у 2012 році залежало від проведення пленарного засідання Київської міської ради та прийняття постанови парламентом України про їх призначення, щодо часових меж яких конституційне законодавство не містить чітких приписів.

Відносно призначення столичних міських виборів влітку 2013 року зазначимо, що саме у цей час мало відбутися формування нового депутатського корпусу Київської міської ради, оскільки він обирався на позачергових виборах 26 травня 2008 року на п'ятирічний термін згідно з Основним Законом в редакції 2004 року, на відміну від голови міської ради, який обирався на чотири роки. Парламентська провладна більшість заявляла про економічну недоцільність проведення двох виборчих кампаній з проміжком у півроку, крім того, з політичної точки зору, було стратегічно невиправданим призначати вибори головної посадової особи місцевого самоврядування столиці до проведення парламентських виборів, не знаючи їх результатів. Також дискусійним виявилось питання щодо подальшого розмежування виборів депутатів та голови Київської міської ради, оскільки щодо обрання місцевих депутатів, ці вибо-

ри мали бути черговими, а стосовно голови ради – позачерговими, що, на думку деяких політиків, передбачало б різний строк проведення наступних чергових виборів, тобто обраний на позачергових виборах голова мав переобиратися через два з половиною роки – восени 2015 року, коли проходили б всеукраїнські місцеві вибори всіх рівнів. Тому, на думку лідера провладної парламентської більшості О. Єфремова, вибори депутатів Київської міської ради також мають бути позачерговими [27], але при цьому питання відсутності підстав для позачергових виборів депутатів Київської міської ради навіть не обговорювалося.

У цьому контексті слід згадати Рішення Конституційного Суду України від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009 у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини першої, другої статті 141 Конституції України, в якому Суд дійшов висновку, що обчислення строків повноважень представницьких органів здійснюється однаково, незалежно від того, на чергових чи позачергових виборах обрано склад представницького органу чи посадову особу. Винятки з конституційних положень, що передбачають здійснення повноважень представницькими органами протягом закріпленого в них строку, можуть бути встановлені лише шляхом внесення відповідних змін до Основного Закону України. Отже, дострокове припинення повноважень представницького органу місцевого самоврядування чи посадової особи має правові наслідки лише для того складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради чи сільського, селищного, міського голови, повноваження якого достроково припинені і не є правовою підставою, яка впливає на строк здійснення повноважень складу цього органу чи посадової особи, обраної на позачергових виборах (абзац третій, четвертий та п'ятий пункту 3.2 мотивувальної частини) [29].

Непризначення виборів голови Київської міської ради та її депутатів аж до 2015 року в межах політичної дискусії розглядалося як неконституційне зловживання владою, але за наявності політичної доцільності такий виборчий сценарій не виключався. Крім того, вже мав місце «яскравий» приклад з достроковим припиненням повноважень Чернівецького міського голови відповідною міською радою 31 березня

2011 року, стосовно якого позачергові вибори не призначені й донині з суто політичних причин відсутності «виграшної» кандидатури у провладної політичної сили [30].

Крім того, визначення 2015 року як року проведення чергових місцевих виборів також неоднозначне, оскільки останні чергові місцеві вибори відбулися 31 жовтня 2010 року, тобто вже після того, як 30 вересня цього ж року Конституційний Суд України відновив дію конституційних положень у редакції 1996 року, згідно з якими депутати місцевих рад обиралися на чотири роки. Чинна редакція Конституції України навіть після внесення змін щодо проведення виборів не містить відповіді стосовно дати наступних місцевих виборів.

О. Єфремов охарактеризував ситуацію, що мала місце з визначенням дати проведення виборів міського голови, так: «Яке б ми зараз не прийняли рішення по Київській міській раді, воно буде за рамками юридичного рішення, необхідно приймати політико-юридичне рішення» [31].

Таке розмаїття варіантів строку проведення виборів до Київської міської ради є показовим прикладом зловживання, коли прийняття Верховною Радою України постанови щодо призначення місцевих виборів та визначення дати їх проведення стає засобом впливу на політико-правовий результат виборчих перегонів, а ціль, що лежить в основі такого законодавчого проектування, не відповідає конституційним принципам і політичним інтересам територіальної громади, тобто обумовлена суб'єктивістськими вузькопартійними перевагами.

Ситуація з призначенням позачергових виборів Київського та Чернівецького міських голів висвітлила проблему з відсутністю в українському виборчому законодавстві розгорнутої системи законодавчих гарантій щодо забезпечення обов'язковості призначення та періодичності проведення виборів у строки, встановлені Конституцією та законами. Виборче законодавство не передбачає порядок дій, у разі якщо уповноважені на призначення виборів чи оголошення виборчого процесу органи відсутні або не виконують свої повноваження належним чином.

З метою вирішення ймовірних проблемних ситуацій за відсутності органу, що має призначати проведення виборів, або у разі неналежного виконання покладених на нього обов'язків, слід взяти на озброєння

досвід Російської Федерації. Частинами 8 та 9 статті 10 Федерального Закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» від 12 червня 2002 року № 67-ФЗ [32] передбачено, що у разі якщо уповноважений орган або посадова особа не призначить вибори у строки, передбачені законом, або якщо такі органи відсутні, то вибори призначаються виборчими комісіями відповідного рівня. Крім того, Федеральним Законом встановлений порядок дій, у разі якщо відповідна виборча комісія не призначить вибори або якщо така комісія відсутня та не може бути сформована. У такому випадку суд може визначити строк, не пізніше якого мають бути призначені вибори, або зобов'язати Центральну виборчу комісію сформувати тимчасову виборчу комісію для призначення виборів.

Зловживання правом призначення чергових президентських та місцевих виборів не мало б узагалі шансів відбутися, якби конституційно-правова конструкція не передбачала прийняття окремого парламентського акта щодо цього. Доречним уявляється запозичення та впровадження у практику організації виборів Президента України порядку призначення чергових виборів народних депутатів України. Так, згідно з частиною другою статті 15 чинного Закону України «Про вибори народних депутатів України» [33] чергові парламентські вибори проводяться у зв'язку із закінченням конституційного строку повноважень Верховної Ради України і не потребують окремого рішення про їх призначення, при цьому Центральна виборча комісія лише оголошує про початок виборчого процесу. За умови абсолютно визначеного конституційно закріпленого терміну проведення чергових виборів такий підхід зняв би політичну гостроту з цього питання.

Вітчизняна виборча практика свідчить про розповсюдженість та дієвість технології політично обумовленого впливу на процес проектування законодавчих положень щодо часових параметрів призначення виборів.

У зв'язку з цим рівень конституційно-правової визначеності українського законодавства у питанні призначення виборів має бути максимально високим, щоб виключати будь-які зловживання у цій сфері. Конституційне законодавство має

використовувати фіксоване закріплення конкретної дати проведення чергових виборів та строку, протягом якого після дострокового припинення повноважень виборного органу чи посадової особи мають бути проведені позачергові вибори, а також передбачати дієву систему гарантій забезпечення виборчих прав громадян у разі невиконання уповноваженими суб'єктами обов'язку призначити чергові чи позачергові вибори. Перевага такого підходу до юридичного регулювання полягає в тому, що воно не тільки виключає будь-які виборчі спори про час їх проведення, а й має сприяти формуванню безвідмовного механізму періодичності організації виборів.

Забезпечення дотримання встановленої чинним законодавством України періодичності та обов'язковості виборів має визначальне значення для функціонування демократичної держави, її республіканських засад. Вибірні органи публічної влади та посадові особи наділяються владними повноваженнями в результаті народного волевиявлення на чітко визначений термін, і продовження строку їх повноважень з підстав політичної доцільності неприпустимо, бо це порушує принцип періодичності та обов'язковості проведення виборів та обмежує політичне право громадян на участь в управлінні державними справами.

Література

1. Про призначення чергових виборів Президента України: Постанова Верховної Ради України від 1 квітня 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 26. – Ст. 861.
2. Рішення Конституційного Суду України від 12 травня 2009 р. № 10-рп/2009 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 17 Закону України «Про вибори Президента України» та Постанови Верховної Ради України «Про призначення чергових виборів Президента України» // Офіційний вісник України. – 2009. – № 37. – Ст. 1263.
3. Про вибори Президента України: Закон України від 5 березня 1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 12. – Ст. 469.
4. Про призначення чергових виборів Президента України: Постанова Верховної Ради України від 23 червня 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 48. – Ст. 1616.
5. Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 році: Постанова Верховної Ради України від 20 жовтня 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 82. – Ст. 2763.
6. Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 році»: Постанова Верховної Ради України від 16 лютого 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 566.
7. Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 році: Постанова Верховної Ради України від 1 липня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 51. – Ст. 1687.
8. Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 77. – Ст. 2597.
9. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
10. Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 1 лютого 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 10. – Ст. 68.
11. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (реєстр. № 7265 від 19 жовтня 2010 р.) [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38791
12. Рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2001 р. № 1-рп/2001 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про порядок управління майном, що належить Автономній Республіці Крим або передане в її управління, затверджених відповідними постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, та Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про заходи щодо посилення кадрової роботи в Автономній Республіці

Крим» (справа про правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-01>

13. Рішення Конституційного Суду України від 20 травня 2004 року № 12-рп/2004 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини четвертої статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо сумісності посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим // Офіційний вісник України. – 2004. – № 22. – Ст. 1516.

14. Рішення Конституційного Суду України від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009 у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України // Офіційний вісник України. – 2009. – № 45. – Ст. 1526.

15. Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Проект Закону реєстр. № 7265 від 19 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38791

16. Про конституційне подання: постанова Центральної виборчої комісії від 19 жовтня 2010 р. № 423 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0423359-10/print1330611237626857>

17. ЦИК обвиняет Конституционный Суд в бездеятельности и пренебрежении к общественным нуждам [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ostro.org/general/politics/news/137330/>

18. Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради: Постанова Верховної Ради України від 18 грудня 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 21. – Ст. 275.

19. «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради»: Постанова Верховної Ради України від 3 березня 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 32. – Ст. 502.

20. Вирішення питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України від 3 березня 2009 р. № 1058-VI «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради»: Конституційне подання Президента України від 13 березня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0017100-09>

21. У справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Консти-

туції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» 10 червня 2009 року № 14-рп/2009: Рішення Конституційного Суду України // Офіційний вісник України. – 2009. – № 47. – Ст. 1594.

22. Постанова колегії суддів Львівського апеляційного адміністративного суду від 14 березня 2009 року по справі № 7313/09/9104 за адміністративними позовами Тернопільської обласної організації «Єдиний Центр», Тернопільської обласної організації громадської партії «Пора» та Тернопільської обласної організації Всеукраїнського об'єднання «Свобода» до Тернопільської обласної територіальної виборчої комісії /Єдиний державний реєстр судових рішень – <http://reyestr.court.gov.ua/Review/3511750>

23. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

24. Регламент Київської міської ради: рішення Київської міської ради № 383/5770 від 14 липня 2011 р. // Хрещатик. – 2011. – № 126.

25. Герега буде в.о. мера Києва до 12 липня за розпорядженням Черновецького [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://novynar.com.ua/politics/231926/print>

26. Ведерникова И. Киевские выборы: варианты шоу // «Зеркало недели. Украина». – 18 мая 2012. – №18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zn.ua/POLITICS/kyevskie_vybory_varianty_shou_-102331.html

27. Єфремов озвучив три можливі дати виборів мера Києва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://elections.cvu.org.ua/index.php?i=648>

29. Справа за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини першої, другої статті 141 Конституції України: Рішення Конституційного Суду України від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009 // Вісник Конституційного Суду України. – 2009. – № 4.

30. Мэра Черновцов не изберут и в этом году [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://chernivtsi.comments.ua/article/2012/05/25/001336.html>

31. Партия регионов предлагает провести выборы в Киеве в два этапа – промежуточные в 2013 году и очередные в 2015-м [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.bigmir.net/capital/573299-PR-vistypaet-za-provedenie-viborov-mera-Kieva-v-dva-etapa>

32. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный Закон от 12 июня 2002 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.democracy.ru/library/laws/federal/bglaw/index.html>

33. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17 листопада 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10. – Ст. 73.