

**М. Афанасьєва,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## **ПРИЗНАЧЕННЯ ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ — СКЛАДОВА ВИБОРЧОЇ ІНЖЕНЕРІЇ**

Сучасна виборча практика свідчить, що вотум виборця — це лише одна з умов успіху або невдачі у виборчих перегонах. Іншою, іноді більш значущою умовою є законодавче регулювання виборчого процесу. Визначальну роль у законодавчій регламентації відіграють політичні партії, представлені в парламенті, які окрім встановлення загальнообов'язкових правил поведінки побічно визначають як свої власні шанси, так і шанси своїх опонентів на виборах. Якщо законодавче регулювання виборів розуміти як установлення правил конкурентної боротьби, то фактично правила змагання визначають найбільш сильні конкуренти, що не вважається раціональним ані в економіці, ані в політиці [1].

В ході розробки виборчих норм законодавець використовує право як засіб цілеспрямованого впливу на суспільні відносини з метою отримання бажаних політичних результатів, нерідко продиктованих партійними інтересами. Він нібито здійснює інженерну діяльність з проектування правил поведінки, яка отримала в науковій літературі назву «виборча (або електоральна) інженерія».

У зарубіжній літературі проблема виборчої інженерії досліджується з минулого століття, зокрема у працях: М. Дюверже, Г. Майєра, П. Норріса, Дж. Сарторі та інших. У вітчизняних дослідженнях питанню виборчої інженерії не приділено комплексної уваги, фрагментарно це явище розглядалося у працях: О. Барабаша, В. Бебіка, В. Полторака, Ю. Ключковського, М. Орзіха та інших.

В межах соціальних наук термін «виборча інженерія» наповнюється різним сенсом, не отримуючи як слід єдиного

визначення. Так, В. Бебик, розглядає виборчу інженерію як пристосування виборчих процедур до реалізації інтересів правлячих політичних еліт щодо завоювання та збереження влади [2]. На його думку, виборчий закон — це легальний спосіб використання людьми, що знаходяться при владі, своїх переваг для впливу на процес формування кадрового складу представницьких органів влади [3]. Ю. Шведа вважає, що виборча інженерія — це наука про впровадження нових елементів у виборчу систему [4], при цьому останню він розглядає у вузькому значенні як спосіб розподілу представницьких мандатів залежно від результатів голосування. М. Кіт уявляє виборчу інженерію як намагання політичних партій, що мають владу приймати рішення в законодавчих органах, використовувати можливості, пов'язані зі зміною правил, на підставі яких проводяться вибори [5].

В якості вихідного тезису визначимо виборчу інженерію як процес модифікації виборчого законодавства з метою досягнення заданого політико-правового результату, причому зазначений процес не обов'язково має носити негативний маніпуляційний характер, його природа залежить від цілей, які ставляться суб'єктом. Технології виборчої інженерії можуть застосовуватися стосовно кожної зі стадій виборчого процесу, у тому числі щодо етапу прийняття рішення про їх призначення.

Фактор часу відіграє важливу роль для належної організації та проведення виборчого процесу, проте юридичне значення має не сам час, а певні його відрізки чи моменти. Дата проведення виборів — це термін, певний момент у часі, з яким виборче законодавство

пов'язує настання конституційно-правових наслідків. Маніпулювання термінами виборів у відповідності до інтересів тієї чи іншої політичної партії або кандидата — це одна з дієвих виборчих технологій. Можна навести різні приклади переносу часу виборів у країнах Співдружності Незалежних Держав, коли саме таким шляхом правлячі політики успішно збільшували чи зменшували термін свого правління, з метою одержання перемоги та передачі влади визначеній особі. Так, у Ростовській області спеціально перенесли терміни виборів глав районних адміністрацій на початок осені, щоб вони пройшли на сприятливому психологічному тлі відразу після закінчення основних сільськогосподарських робіт. У Башкортостані було прийнято рішення перенести вибори Президента Республіки на більш ранній термін, щоб дати можливість бути обраним діючому Президенту до його 65-річчя — крайнього терміну балотування в президенти за місцевою конституцією. У 1999 році багато глав адміністрацій суб'єктів Російської Федерації перенесли вибори на 19 грудня, вважаючи, що якщо вони пройдуть одночасно з виборами в Державну Думу, це полегшатиме їм перемогу [6]. Однак не завжди перенос часу виборів приносив успіх. Так, в Україні в 1994 році Л. Кравчук погодився на дострокові президентські вибори, ніяк не плануючи програти.

Обов'язковість та періодичність проведення виборів є визнаними на міжнародному рівні виборчими стандартами. Загальна декларація прав людини 1948 року проголосила, що воля народу повинна виявлятися у періодичних нефальсифікованих виборах (п. 3 ст. 21), у свою чергу Міжнародний пакт про цивільні та політичні права 1966 року зазначив, що періодичні вибори сприятимуть забезпеченню стабільного демократичного розвитку держави (ст. 25). Такий доктринальний підхід простежується також у регіональних документах, зокрема у Протоколі № 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1952 року зазначено, що Високі Договірні Сторони зобов'язуються про-

водити вільні вибори з розумною періодичністю, у Документі Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру ОБСЄ 1990 року вільні вибори, які повинні проводитися через розумні проміжки часу, віднесено до елементів справедливості, що істотно необхідні для повного вираження гідності, властивої людській особистості, рівних і невід'ємних прав усіх людей.

Забезпечення дотримання встановленої чинним законодавством України періодичності виборів має визначальне значення для функціонування демократичної держави, її республіканських засад [7]. Проте національне виборче законодавство не містить розгорнутої системи гарантій забезпечення обов'язковості призначення виборів в строки, встановлені Конституцією та законами, що підтверджується прикритими фактами маніпулювання термінами призначення виборів в Україні, у тому числі стосовно виборів Президента.

Призначення виборів Президента України, згідно з п. 7 ч. 1 ст. 85 Конституції України, належить до повноважень Верховної Ради України. Стосовно останніх президентських виборів парламент виконував свій обов'язок щодо призначення двічі. Спочатку датою проведення президентських виборів мало стати 25 жовтня 2009 року, але Постанова Верховної Ради України від 1 квітня 2009 року № 1214-VI [8] щодо цього призначення стала предметом розгляду Конституційного Суду України. 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, керуючись положеннями ч. 1 ст. 17 Закону України «Про вибори Президента України» [9], за якою чергові президентські вибори відбуваються в останню

## ДО 20-Ї РІЧНИЦІ ЗАСНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

неділю жовтня п'ятого року повноважень Президента, як це передбачалось ч. 5 ст. 103 Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р. не чинною на момент прийняття Постанови. Посилання на ст. 58 Основного Закону визнані Конституційним Судом безпідставними, оскільки Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222 від 8 грудня 2004 року [10] у розділі II «Прикінцеві та перехідні положення» не містив приписів щодо застосування при призначенні дати виборів Президента України попередньої редакції ч. 5 ст. 103 Основного Закону, а ч. 1 ст. 17 Закону України «Про вибори Президента України» визнана судом неконституційною [11]. Наслідком цього стало повторне призначення парламентом чергових виборів Президента України на останню неділю останнього місяця п'ятого року президентських повноважень — 17 січня 2010 року [12], як це передбачала ч. 5 ст. 103 Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 року.

Наведений приклад не є одиничним у вітчизняній виборчій практиці, неодноразовими були і призначення дати місцевих виборів 2010 року. Постановою Верховної Ради України від 20 жовтня 2009 р. № 1648 [13] чергові вибори депутатів місцевих рад, а також сільських, селищних, міських голів спочатку були призначені на неділю 30 травня 2010 року, але 16 лютого 2010 року Верховна Рада України скасувала зазначену Постанову [14], при цьому нову дату місцевих виборів не встановила. Скасування призначення пояснювалося складною економічною ситуацією і фактичним блокуванням бюджетного процесу, відсутністю підстав для виділення із Державного бюджету коштів на проведення місцевих виборів, необхідністю зміни виборчої системи на місцевих виборах. 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. Коновалюком); на 27 березня 2011 року

(М. В. Томенко) і нарешті підтриманий парламентом варіант — 31 жовтня 2010 року (В. І. Коновалюк, М. В. Чечетов) [15].

Кількаразові призначення чергових виборів стали наслідком неоднозначності конституційних формулювань щодо обчислення терміну виборів. Одним з дієвих запобіжних засобів використання маніпулятивних технологій виборчої інженерії щодо призначення виборів є конституційне закріплення абсолютно визначеної дати їх проведення, тобто терміну, що виключає диспозитивність і варіабельність у його обчисленні.

Крім того, звертає на себе увагу відсутність розгорнутої системи законодавчих гарантій, щодо забезпечення обов'язковості призначення та періодичності проведення виборів в 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. Вітчизняна виборча практика має приклад, коли у процедурі призначення президентських виборів брала безпосередню участь судова гілка влади, не маючи на те конституційно-правових повноважень. Не обговорюючи законність, обґрунтованість та правову природу рішення Судової палати по цивільних справах Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року по скаргі довіреної особи кандидата на пост Президента України В. А. Ющенко на бездіяльність Центральної виборчої комісії, діяння по встановленню результатів повторного голосування по виборам Президента України 24 листопада 2004 року [16] зосередимося на прецеденті участі суду у призначенні дати виборів, а саме дати ще одного повторного голосування.

Згідно з регулятивною частиною судового рішення Верховний Суд зобов'язав Центральну виборчу комісію призначити повторне голосування по виборах Президента України у строк, встановлений ч. 1 ст. 85 Закону України «Про вибори Президента України»,

обчислюючи його з 5 грудня 2004 року. Відповідно до ч. 1 ст. 85 Закону України «Про вибори Президента України» повторне голосування призначається Центральною виборчою комісією на третю неділю після дня виборів, і жодним чином не після винесення судового рішення. Фактично Верховний Суд України на власний розсуд обчислив та визначив дату проведення повторного голосування, що згідно з Конституцією України є прерогативою законодавчого органу та замість Центральної виборчої комісії призначив проведення повторного голосування.

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 ст. 10 Федерального Закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» від 12 червня 2002 року № 67-ФЗ [17], 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, Законом передбачений 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 обов'язати Центральну виборчу комісію сформувати тимчасову виборчу комісію для призначення виборів.

Крім того, зловживання правом призначення чергових президентських та місцевих виборів не мало б взагалі шансів відбутися, якби конституційно-правова конструкція зовсім не передбачала прийняття окремого парламентського акта щодо цього. Доречним уявляється запровадження та впровадження у практику організації виборів Президента України порядку призначення чергових виборів народних депутатів України. Так, згідно з ч. 2 ст. 15 діючого Закону України

«Про вибори народних депутатів України» [18] 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 гостроту щодо питання призначення та не залишив би підстав для застосування маніпуляційної виборчої інженерії.

Кроком на зазначеному шляху можна вважати Закон 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 від 1 лютого 2011 року [19], яким ч. 5 ст. 103 Основного Закону викладена у новій редакції, що закріплює пряму абсолютно визначену вказівку на день проведення виборів Президента України — остання неділя березня п'ятого року повноважень. Передбачаючи можливі розбіжності та суперечки стосовно визначення дати проведення наступних після відновлення положень Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року чергових президентських виборів, законодавець у розділі XV Конституції «Перехідні положення» окремо передбачив, що вибори мають проводитися в останню неділю березня 2015 року.

На виборах нерідко виграє той, хто встановлює правила, тому завдання науковців та практиків у сфері виборчої інженерії забезпечити впровадження у конституційне законодавство розвинутої системи виборчих стандартів та гарантій реалізації й захисту виборчих прав, у тому числі на вільні вибори, які повинні проводитися через розумні проміжки часу.

**Ключові слова:** виборча інженерія, вибори, виборчий процес.

## ДО 20-Ї РІЧНИЦІ ЗАСНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Виборча інженерія — процес модифікації виборчого законодавства з метою досягнення заданого політико-правового результату. Технології виборчої інженерії можуть застосовуватися стосовно кожної зі стадій виборчого процесу, у тому числі щодо призначення виборів. Маніпулювання термінами виборів в інтересах тієї чи іншої політичної партії або кандидата — це одна з дієвих виборчих технологій. Національне виборче законодавство не містить розгорнутої системи гарантій забезпечення обов'язковості призначення виборів в строки, встановлені Конституцією, що підтверджується фактами маніпулювання термінами призначення виборів Президента України.

Избирательная инженерия — процесс модификации избирательного законодательства с целью достижения заданного политико-правового результата. Технологии избирательной инженерии могут применяться относительно каждой со стадии избирательного процесса, в том числе относительно этапа назначения выборов. Манипулирование сроками выборов в соответствии с интересами той или иной политической партии или кандидата — это одна из действенных избирательных технологий. Национальное избирательное законодательство не содержит развернутой системы гарантий обеспечения обязательности назначения выборов в сроки, установленные Конституцией, что подтверждается фактами манипулирования сроками назначения выборов Президента Украины.

Electoral engineering it is a process of modification of electoral legislation with the purpose of achievement the expected political result. Technologies of the electoral engineering can be used in relation to the stage of appointing of elections. Manipulation the terms of elections in interests of political party or candidate — it's one of effective electoral technologies. National electoral legislation does not contain the unfold-

ed system of guarantees of providing obligatory of appointing of elections, that is confirmed the facts of manipulation the terms of appointing of presidential elections in Ukraine.

### Література

1. Майєр Г. Виборче право як інструмент розподілу влади або виборче право й політика // *Вибори та демократія*. — 2005. — № 2. — С. 17.
2. Бебик В. М. Менеджмент виборчої кампанії: ресурси, технології, маркетинг: навч.-метод. посіб. / В. М. Бебик. — К.: МАУП, 2001. — С. 68.
3. Столичные новости. — 2001. — № 37, 9–15 окт. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://cn.com.ua/N185/index.html>.
4. Скрытые риски открытых списков. Информационное агентство «Минпром» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://minprom.ua/page3/news14338.html>.
5. Кот М. Учатся ли политические партии? Оценка эффективности политической игры польских партий в процессе принятия избирательного закона в 2001 году // *Социология: теория, методы, маркетинг*. — 2005. — № 2. — С. 115.
6. Кудинов О. П. Основы организации и проведения избирательных кампаний в регионах России: Теории, методы, технологии, практика / О. П. Кудинов. — Калининград: Янтарный сказ, 2000. — С. 347.
7. Рішення Конституційного Суду України від 28 квітня 2009 р. № 8-рп/2009 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України // *Офіційний вісник України*. — 2009. — № 34. — Ст. 1172.
8. Про призначення чергових виборів Президента України: постанова Верховної Ради України від 1 квіт. 2009 р. № 1214-VI // *Офіційний вісник України*. — 2009. — № 26. — Ст. 861.
9. Про вибори Президента України: Закон України від 5 берез. 1999 р. № 474-XIV // *Офіційний вісник України*. — 1999. — № 12. — Ст. 469.

