

**В. Ю. Козутюк,**

*аспірант кафедри парламентаризму*

*та політичного менеджменту НАДУ при Президентіві України,*

*м. Київ*

## **ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІЙНИЙ АПАРАТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ НА ЗАСАДАХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ**

*Здійснено порівняльний аналіз сутності основних дефініцій державного управління виборчим процесом, розкрито їхній міждисциплінарний характер та внесено відповідні уточнення з урахуванням основ європейських стандартів виборів.*

**Ключові слова:** вибори, виборчий процес, виборче законодавство, державне управління, управління виборчим процесом.

У теорії державного управління до цього часу серед науковців немає єдності в поглядах стосовно поняття, принципів, системи, напрямів удосконалення державного управління виборчим процесом. Окрім того, понятійно-категорійний апарат цієї тематики, на наш погляд, має міждисциплінарний характер і тому розглядається дослідниками різних галузей науки по-різному. Однак, оскільки стратегічним напрямом розвитку нашої держави є курс на євроінтеграцію, досить актуальним постає дослідження питання державного управління виборчим процесом на засадах європейських стандартів, що сприятиме вдосконаленню цієї сфери державного управління.

Окремі теоретичні положення щодо розвитку державного управління виборчим процесом, деякі аспекти системи державного управління виборчим процесом, формування та функціонування виборчих комісій, спостереження за перебігом голосування та підбиття підсумків виборів висвітлювались у працях М. Афанасьевої, Я. Бачинського, С. Князева, Л. Козодоя, А. Савкова, І. Фетеску, І. Шкурата та ін.

Проте дослідження проблем державного управління виборчим процесом на засадах євроінтеграції залишаються недостатньо розробленими.

Мета статті полягає в уточненні основних дефініцій державного управління виборчим процесом для кращого розуміння його сутності та підвищення ефективності імплементації загальноєвропейських стандартів управління виборчим процесом у вітчизняну систему.

Демократичні вибори до органів представницької влади в сучасному суспільстві є великим і важливим соціально-політичним заходом, основна мета якого полягає в легітимному відтворенні соціального представництва в системі державного управління. У цьому заході бере участь велика кількість суб'єктів, що виконують різні функції, тому державне управління виборчим процесом складається з певного набору узгоджених за часом та місцем проведення політичних, правових і організаційних дій та є цілеспрямованою діяльністю органів державної влади щодо підготовки, організації, проведення виборів та формування на основі їх результатів представницьких органів влади всіх рівнів. Незважаючи на подібність поглядів багатьох науковців, узгодженого трактування поняття “управління виборчим процесом” та єдиного підходу у визначенні його складових елементів у вітчизняній науці державного управління не напрацьовано,

і це спричиняє певні перешкоди в повноцінному розумінні такого явища, ускладнюючи тим самим процеси вдосконалення державного управління виборчим процесом.

До основних категорій цієї тематики нами віднесені поняття: “вибори”, “виборчий процес”, “виборче законодавство”, “державне управління”, “управління виборчим процесом”.

Традиційно поняття “вибори” наукою державного управління та правом розглядається як державно-правовий інститут. Наприклад, радянські дослідники К. Шеремет і Г. Барабашев свого часу дали таке формулювання “виборів”: “Вибори до Рад народних депутатів – наймасовіша форма участі громадян у державному управлінні” [2, с. 20].

Деякі сучасні дослідники, зокрема Ю. Ключковський, Д. Ковриженко, у своїх працях розглядають вибори як державноуправлінський процес, здійснюваний у межах чіткого правового регулювання, та практично отожднюють його з терміном “виборчий процес” [3, с. 11].

Вибори як політико-правовий механізм включають у себе не лише акт народного волевиявлення, але й сукупність управлінських процедур. Вітчизняні та зарубіжні дослідники в цьому контексті використовують термін “виборчий процес”, або ж його синонімічне словосполучення “електоральний процес”.

Деякі вчені розглядають виборчий процес як частину загального політичного процесу. Проте принципова його відмінність, на думку М. Наход, полягає в тому, що виборчий процес практично завжди ґрунтується на нормативно-правових актах, що надає йому ознак правової врегульованості та більшої стабільності, тоді як політичний процес часто базується на традиціях, неписаних правилах, усних чи письмових політичних домовленостях, а тому є більш відкритим і чутливим до зовнішніх факторів впливу [7, с. 52].

Попри значну кількість наукових досліджень, присвячених проблемам виборчого процесу, взаємодії держави та політичних інститутів, існують певні розбіжності в тлумаченні основних категорій і ролі самої держави в управлінні виборчим процесом, використання нею певного набору інструментів та важелів впливу на його суб’єктів.

Українські правники (зокрема, В. Погорілко) пропонують розглядати “виборчий процес” як урегульований законом порядок організації та проведення виборів, діяльність уповноважених органів і громадян держави, спрямовану на формування конституційного якісного і кількісного складу органів державної влади та місцевого самоврядування [9, с. 36]. Тобто виборчий процес розглядається як комплекс управлінських дій, здійснюваних відповідно до встановленого законом порядку. Ми погоджуємося з таким розумінням поняття, адже виборчий процес завжди включає в себе встановлену законодавством сукупність процесуальних форм проведення виборів, які визначають кількість і зміст стадій виборчого процесу.

Відмінною рисою виборчого процесу порівняно з поняттям “вибори”, на наш погляд, є те, що виборчий процес є більш конкретизованим поняттям, тому і думки науковців стосовно трактування цього терміна фактично збігаються, чого не можна сказати стосовно поняття “вибори”.

Наприклад, І. Фетеску застосовує синонімічне поняття “електоральний процес”, трактуючи його як процес взаємопов’язаних та послідовних дій, у результаті яких здійснюється відновлення та створення політичних інститутів, що забезпечують наступність владних структур через реалізацію виборчих прав громадян [12]. Таке трактування розкриває сутність виборчого процесу як суб’єкта державного управління

та вказує на важливість обґрунтування механізму впливу держави як складного та системного утворення, що органічно поєднує в собі ті чи інші елементи.

Для розкриття сутності поняття “державне управління виборчим процесом” уточнімо сутність самого державного управління як процесу, що охоплює всі суспільні взаємовідносини в державі, а також розглянемо альтернативні підходи до його здійснення.

Термін “державне управління” широко застосовується як у вітчизняній, так і в зарубіжній юридичній літературі, але ще не вироблено сталого й загально визнаного поняття державного управління. Одні його трактують з погляду суті, реального змісту, інші – форм, яких воно набуває і в яких функціонує.

Зокрема, Н. Нижник і О. Машков, характеризуючи державне управління, зазначають, що це “...підзаконна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов їх матеріального, культурного та духовного розвитку” [8, с. 9].

В Енциклопедичному словнику з державного управління НАДУ при Президентові України державне управління розглядається як діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [5];

Професор В. Авер’янов вважає, що державне управління – це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні правових актів шляхом різних форм організаційного впливу на суспільні явища і процеси [1, с. 113].

Професор В. Цветков пропонує підхід до державного управління з погляду реального змісту управління як специфічного виду суспільної діяльності, визначення його характеристик, рис і ознак, не обмежуючись юридичною формальною оцінкою [13, с. 12].

На нашу думку, провідною у визначенні державного управління має бути його соціальна, політична, правова та організаційна сутність. Тому ми більше схилиємось до визначення, поданого Р. Штільманом. Він розглядає державне управління, насамперед, як галузь, що стосується засобів упровадження політичних цілей, а також зауважує, що воно найтісніше пов’язане з виконавчою гілкою влади. Крім того, дослідник дає йому такі характеристики: “... “державне управління” – а) спільні групові зусилля в суспільному середовищі; б) охоплює всі три гілки – виконавчу, законодавчу і судову та їхні взаємозв’язки; в) відіграє важливу роль у формулюванні публічної політики і через це є частиною політичного процесу; г) помітно відрізняється від приватного управління; д) тісно пов’язане з численними приватними групами й окремими особами” [15, с. 2–4].

Сьогодні в Україні ще тривають методологічні дискусії стосовно трактування різних понять, використовуваних як синоніми або як додаток до терміна “державне управління”. Сучасна наука державного управління є доволі динамічною, а тому у працях низки науковців простежується намагання уніфікувати вітчизняну та зарубіжну термінологію. Останніми роками значну увагу понятійно-термінологічному апарату приділяє А. Колодій у своїх працях. Основний підхід її розробок базується на тому, що у вітчизняну науку доцільно вводити нові терміни та уніфікувати їх із поширеними в дискурсі західної науки державного управління. У контексті нових тенденцій науковець пропонує розглядати державне управління як “урядування” (розроблення політики), до якого залучено не лише гілки влади, але й інші неполітичні суб’єкти (громадські об’єднання та бізнес), а діяльність управлінського апарату (реалізація політики) розглядати як процес “публічного адміністрування” [6, с. 15–17].

Сам термін “державне управління” по-різному трактується різними дослідниками. Наприклад, В. Смолянук визначає державне управління як організаційний вплив держави на суспільство шляхом використання повноважень виконавчої влади, організації виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного і культурного розвитку суспільства, окремих територій; втілення державної політики в усі сфери суспільного життя; створення умов для реалізації громадянами їхніх прав і свобод [11, с. 33]. Це визначення вказує, що державне управління не обмежується лише управлінням сукупністю органів державної влади, а всією сукупністю суспільних інститутів та процесів, до яких можна віднести і виборчий процес.

Поняття “управління виборчим процесом” вчені трактують як комплекс заходів, необхідних для підготовки та проведення виборів, що здійснюється сукупністю органів управління виборчим процесом за сприяння чи участі інших органів влади.

Як у зарубіжних, так і у вітчизняних публікаціях з окресленої проблематики існують різні підходи і трактування поняття “управління виборчим процесом” у зв’язку з використанням і перекладом синонімічних словосполучень. Зокрема, Ш. Мозафар використовує поняття “виборче управління” і розуміє його як набір певного роду стандартних управлінських дій (здійснення виборчих процедур), що надають можливість виборцям, партіям та кандидатам бути залученими до стратегічно важливого процесу підрахунку голосів та розподілу мандатів, для того щоб певним чином легалізувати результати виборів [14, с. 97].

Ми погоджуємося з таким розумінням поняття, але відзначаємо, що адміністрування виборів є лише одним з елементів управління виборчим процесом, що включає здійснення заходів, необхідних для проведення виборів, та імплементацію будь-яких аспектів виборчого процесу, що реалізуються уповноваженими на виконання цих функцій особами. Управління ж виборчим процесом включає ще й функції планування, організації й контролю.

Дещо проблематичним, на думку А. Савкова, є те, що значна кількість науковців дробили й послаблювали державноуправлінську реальність у виборчому процесі замість того, щоб розглядати її як сукупність, що, у свою чергу, є включеною в ще більш широкую сукупність [14]. Поняття “система державного управління виборчим процесом” допускає таку переорієнтацію, оскільки система визначається як сукупність взаємопов’язаних елементів. Відповідно, систему державного управління виборчим процесом необхідно розглядати як сукупність державноуправлінської взаємодії в суспільстві у виборчих процесах, що занурені в середовище і реагують на його впливи. Ця система є частиною соціального цілого, з яким вона перебуває у складних відносинах.

Досить важливим є той факт, що після прийняття Конституції України 1996 р. перед науковцями постала проблема обґрунтування та побудови державного управління виборчим процесом на демократичних засадах. Тому на сьогодні розроблено значну кількість наукових праць стосовно різноманітних аспектів виборчого процесу, наприклад: шляхи становлення виборчої системи (Ю. Друк, Ю. Ключковський, М. Рибачук), удосконалення виборчого законодавства (М. Афанасьєва, Н. Богашева, Н. Нижник, М. Ставнійчук) та ін.

І. Фетеску в своєму дослідженні “Шляхи вдосконалення механізмів державного управління електоральним процесом в Україні” [12], у якому зроблено спробу порівняльного аналізу іноземного досвіду та української практики державного управління електоральним процесом, науково обґрунтовано шляхи вдосконалення правового, адміністративно-організаційного, фінансового та інформаційного механізмів державного управління електоральним процесом.

На думку А. Георгіци та багатьох інших науковців, управління виборчим процесом має кардинально відрізнятись від простого адміністрування, у якому джерелом політичних рішень виступає політична верхівка ієрархічних сходів державної влади та управління, а громадські структури лише здійснюють опосередкований вплив на цей процес [4, с. 268]. Керівництво здійснюється шляхом організації та проведення спільних переговорів між державними та недержавними структурами щодо досягнення спільними зусиллями і, отже, прийняття політичного рішення, що задовольняє всі сторони-учасниці.

Проаналізувавши різні погляди науковців щодо основних дефініцій з проблематики державного управління виборчим процесом, з'ясовано, що погляди дослідників збігаються в тому, що виборчий процес – це завжди врегульований законом процес, послідовність дій, пов'язана з уповноваженими органами з метою належної організації та проведення виборів. Ми, уточнюючи дане поняття, вважаємо, що воно має характеризуватись також діями, пов'язаними з відкритим та прозорим плануванням виборчого процесу та чітким контролем на всіх етапах його проведення за відповідними критеріями, визначеними як європейські стандарти та відображеними в законодавчих актах Європейського Союзу.

Тобто “виборчий процес” ми розглядаємо як встановлений чинним законодавством порядок організації та проведення виборів, що пов'язаний із діяльністю суб'єктів виборчого процесу та уповноважених органів держави з метою оновлення політичних інститутів, а “державне управління виборчим процесом” – як комплекс чітких та послідовних управлінських дій, передбачених чинним законодавством та необхідних для підготовки й проведення відкритих і прозорих виборів, що здійснюється органами управління виборчим процесом за сприяння чи участі інших органів влади та представників громадянського суспільства.

Важливим у нашому визначенні є врахування міжнародних виборчих стандартів для розбудови та поширення демократії, яка стала цілком очевидною вже наприкінці ХХ ст. внаслідок якісного зростання міждержавної інтеграції, транснаціоналізації економіки, зміцнення міжнародних господарських, наукових, культурних та інформаційних зв'язків. У новому, ХХІ ст. тенденція до стандартизації виборчого процесу на європейському просторі отримала новий поштовх, коли переважна більшість держав почала інтенсивно гармонізувати ті принципи, на яких побудовано їхні правові системи, визнаючи право громадян на участь в управлінні державою, на рівний доступ до інформації, право обирати та бути обраним. Ідеться саме про загальноєвропейські стандарти виборчого процесу, оскільки ці правила є спільними для всіх країн Європи, що уніфікували своє законодавство, а також привели його у відповідність до єдиних та загальновизнаних норм.

Характеризуючи поняття “загальноєвропейських стандартів управління виборчим процесом”, відзначаємо, що вони являють собою багаторівневу систему політико-правових принципів та вимог щодо розроблення державної політики у сфері виборчого процесу, а також належної підготовки, проведення виборів та визначення їхніх результатів, що спрямовані на гарантування плюралістичної демократії та основних прав і свобод людини та громадянина, визнаних європейською спільнотою взірцем оптимального устрою суспільного та державного життя.

Отже, у науці державного управління до цього часу нечітко сформульовано погляди вчених стосовно поняття, принципів, системи, напрямів удосконалення державного управління виборчим процесом. Це певною мірою створює проблеми стосовно чіткого розуміння сутності понять та даної тематики загалом. Окрім того, поняття “загальноєвропейські стандарти виборчого процесу” до цього часу залишається недостатньо розробленим. На нашу думку, чітке розуміння терміна

“загальноєвропейські стандарти виборчого процесу” сприятиме модернізації управління виборчим процесом на засадах європейських стандартів, що визнаються всією європейською спільнотою як взірць демократичності.

**Література:**

1. *Авер'янов В.* Ще раз про зміст та співвідношення поняття “державне управління” і “виконавча влада”: полемічні нотатки / В. Авер'янов // *Право України.* – 2004. – № 5. – С. 113–116.
2. *Барабашев Г. В.* Непосредственная демократия в СССР / Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет. – М.: Знание, 1984. – 321 с.
3. *Богашева Н. В.* Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989–2006 роки) / Н. В. Богашева, Ю. Б. Ключковський, Л. В. Колісецька – К.: ІПЦ “Фоліант”, 2006. – 146 с.
4. *Георгіца А. З.* Конституційне право зарубіжних країн: підручник / А. З. Георгіца. – Чернівці: [б. в.], 2001. – С. 268.
5. *Енциклопедичний словник з державного управління* / [уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
6. *Колодій А. Ф.* Поняття і концепції демократичного врядування як напряму політичних та управлінських досліджень / А. Ф. Колодій // *Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 3 квіт. 2009 р. / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева.* – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. – С. 10–25. – Режим доступу: [http://political-studies.com/wpcontent/uploads/2010/01/2009\\_LRIDU-conf\\_Plenarne1.pdf](http://political-studies.com/wpcontent/uploads/2010/01/2009_LRIDU-conf_Plenarne1.pdf).
7. *Наход М.* Категорії “вибори” та “виборчий процес” в сучасній науці державне управління / М. Наход // *Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (8 квіт. 2011 р.): у 2 ч. Ч. 1 / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева.* – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 49–53.
8. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. – К.: УАДУ, 1998. – 160 с.
9. *Погорілко В. Ф.* Виборче право України / [за ред. В. Ф. Погорілко, М. І. Ставнійчук]. – К.: Парламент. вид-во, 2003. – 383 с.
10. *Савков А. П.* Державне управління виборчим процесом в Україні: теоретико-методологічні засади: автореф. дис. ... д. держ. упр.: 25.00.01 / Анатолій Петрович Савков; В. о. Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К.: [б. в.], 2010. – 36 с.
11. *Смолянук В. Ф.* Політичне життя і державне управління: навч. посіб. / за ред. проф. В. П. Горбатенка // *Прикладна політологія.* – К.: Академія, 2008. – С. 33. – (Серія “Альма матер”).
12. *Фетеску І. А.* Шляхи вдосконалення механізмів державного управління електоральним процесом в Україні: автореф. дис. ... к. держ. упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / І. Фетеску. – Одеса, 2008. – 20 с.
13. *Цветков В. В.* Державне управління: основні фактори ефективності / В. В. Цветков. – Х.: Право, 1996.
14. *Mozaffar S.* The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction / S. Mozaffar, A. Schedler // *International Political Science Review.* – 2002. – Vol. 23 – № 1. – P. 127.
15. *Stillman R.* Public Administration: Concepts and Cases R. Stillman. – Boston, MA: Houghton Mifflin Co., 1978.

**Kohutyuk V. Y. Conceptual-categorical apparatus of state election administration based on European standards.**

*This article provides a comparative analysis of the nature of basic definitions of public election administration, revealed their interdisciplinary nature and it is also introduced the corresponding specifications based on European standards of elections.*

**Key words:** elections, electoral process, electoral law, public administration, administration of electoral process.

*Надійшла до редколегії 22.05.2015 р.*