

9. Швець В. Г. Концепція стандартизації та гармонізації обліку і статистики в Україні / В. Г. Швець // Економіка і управління. – 2000. – № 4 (5). – С. 16.

10. Яценко Л. О. Методологічні аспекти статистики державних фінансів / Л. О. Яценко // Статистика України. – 2012. – № 2. – С. 34–40.

**Goncharenko M. V. Methodological Basis for International Standards Formation in Public Finance Statistics.**

*The paper summarizes methodological principles of forming international standards of public finance statistics and highlights the main differences between foreign and domestic practice of statistical research of the public finance sector.*

**Key words:** public finance, statistics, international standards.

*Надійшла до редколегії 17.11.2015 р.*

**УДК 35-027.21/22:341.17:006.33:324**

**В. Ю. Козутюк,**

*аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту  
НАДУ при Президентіві України,  
м. Київ*

## **МОДЕЛЬ ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ**

*Характеризуються основні вимоги міжнародних актів універсального, регіонального та субрегіонального характеру; досліджуються загальноєвропейські стандарти щодо державного управління виборчим процесом, досвід їх застосування в державах-членах ЄС та можливості їх застосування в Україні; конкретизуються основоположні принципи, на яких ґрунтуються загальноєвропейські виборчі стандарти; здійснений аналіз повноважень, особливостей формування органів управління виборчим процесом.*

**Ключові слова:** виборчий процес, міжнародні стандарти, загальноєвропейські стандарти державного управління виборчим процесом.

В умовах інтенсивного та динамічного розвитку українського суспільства постає проблема ефективного управління всіма сферами його життєдіяльності з метою якнайповнішої реалізації функцій держави. Визначивши стратегічним європейський курс розвитку держави, стає дедалі більш значущим питання про те, чи відповідає вітчизняне законодавство, теорія і практика державного управління європейським демократичним стандартам, зокрема у сфері виборів.

Дослідженням розуміння сутності міжнародних стандартів, природи та особливостей європейських стандартів виборчого процесу займались: М. Баймуратов, О. Вешняков, Ю. Ключковський, Б. Кофман, І. Лукашик, С. Серьогіна, В. Шаповал. Проте й досі залишились недостатньо дослідженими питання загальноєвропейських стандартів державного управління виборчим процесом.

У зв'язку з утвердженням у світі загальнолюдських цінностей як базових засад побудови справедливого суспільного порядку можна, стверджувати про зростання ролі міжнародно-правових норм у регулюванні внутрішньодержавних процесів. Предметне поле компетенції норм міжнародного права поступово

розширюється і тому не викликає подив той факт, що такі норми регулюють не лише питання міждержавних відносин, а й правовідносини, що виникають всередині конкретних держав, особливо в питаннях дотриманням прав та свобод людини і громадянина.

Мета статті – на основі європейського досвіду в сфері виборчого процесу та управління ним сформувати авторську модель загальноєвропейських стандартів державного управління виборчим процесом.

З огляду на те, що кожна держава, у тому числі й Україна, є носієм власної правової традиції, прагне до визнання її як демократичної, правової, соціальної держави, а міжнародні стандарти в галузі прав людини мають певний рівень формалізації, є потреба узгодити підходи як до створення, так і до адаптації національного законодавства відповідно до міжнародних стандартів [1].

Прийняття міжнародних, зокрема європейських цінностей, як взірць побудови справедливого демократичного середовища для належного розвитку держави та суспільства спонукає Україну чітко сформувати стратегічний напрям розвитку. Саме тому, відповідно до Закону України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” 2010 р. визначено курс на євроінтеграцію, що включає в себе необхідність приведення національного законодавства, системи органів публічної влади, а також теорії та практики державного управління у відповідність з європейськими зразками [2, ст. 11].

Прагнення Україною до запровадження демократичних стандартів ставить вимоги щодо забезпечення реалізації прав людини і громадянина. Волевиявлення народу, що відбувається через періодичні нефальсифіковані вибори, повинно бути основою діяльності всіх гілок влади, адже вибори є одним із найголовніших механізмів отримання влади в демократичній державі, які визнаються чи не найголовнішим критерієм демократії.

Узагалі природі міжнародних стандартів властива певна узагальненість, визначення загальних принципів, яких повинні дотримуватися держави.

До визначення поняття “міжнародні стандарти” є різні підходи, основною ідентифікаційною ознакою яких є визначення джерел міжнародних стандартів.

Один із підходів, що є цілком логічним з точки зору наступного, ототожнює міжнародні стандарти з міжнародним правом, поділяючи “мінімум міжнародних правових стандартів” на три категорії: 1) цілі або завдання, що визначаються міжнародним правом; 2) права та обов’язки особи і політичних партій та груп; 3) поєднання специфічних обов’язків, програмних зобов’язань і відповідальності та прав, що є обов’язковими для держави [3].

Інший підхід до міжнародних стандартів поділяє джерела міжнародних стандартів на чотири категорії:

– першу групу складають універсальні міжнародні акти, прийняті в рамках ООН;

– до другої та третьої належать документи регіонального характеру: акти, прийняті в рамках європейських міжнародних організацій (Рада Європи, ОБСЄ) та документи Співдружності Незалежних Держав (СНД);

– четверту групу складають двосторонні міжнародні договори України, у яких є відповідні норми [4].

У світлі вищезазначеного слід виділити таку, свого роду, специфічну сферу, як європейське право, що охоплює як норми універсального, так і регіонального характеру та яке варто відрізнити від права окремих держав – членів ЄС.

В основу кожного з цих підходів покладено європейське право як спільне право Європи – загальноєвропейське право – на протигагу національному праву окремих держав або міжнародному праву, що діє на універсальному рівні.

У минулому до європейського права у цьому значенні належало церковне канонічне та римське право після його рецепції європейськими державами [5, с. 171]. Нині в рамках європейських національних правових систем, правової системи ЄС та правопорядків європейських регіональних міжнародних організацій на підрунті спільних принципів та стандартів відбувається процес утворення нової системи загальноєвропейських правових норм.

Виходячи з них, у рамках нашого дослідження пропонується інтегративне розуміння і тлумачення змісту сучасного європейського права, а разом із тим європейських стандартів, що синтезує позитивні надбання інших концепцій, і тому більш повно відображає сутність цього складного багаторівневого явища.

Характеризуючи поняття “європейських стандартів виборів”, зазначаємо, що вони являють собою багаторівневу систему політико-правових принципів та вимог щодо належної організації виборчого процесу, спрямованих на гарантування плюралістичної демократії та основних прав і свобод людини та громадянина, визнані європейською спільнотою взірцем оптимального устрою суспільного і державного життя.

На сьогодні виділяють декілька ієрархічних рівнів загальноєвропейських стандартів виборчим процесом, що вирізняються рівнем всезагальності та обов’язковості на міжнародному рівні [6].

Первинний, базовий рівень європейських виборчих стандартів становлять вимоги міжнародних актів універсального характеру. Насамперед, ідеться про Загальну декларацію прав людини, затверджену Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. [7]. У цьому документі містяться такі виборчі стандарти: 1) періодичність виборів; 2) загальне і рівне виборче право; 3) забезпечення таємного голосування. Слід наголосити на тому, що сьогодні права й свободи, проголошені в цьому міжнародному документі, переважна більшість держав сприймає як загальновизнаний стандарт, еталон, що обов’язково повинен втілюватися в національному законодавстві.

7 березня 1966 року Генеральна Асамблея ООН прийняла Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації [8]. У Конвенції передбачено, що країни-учасниці зобов’язалися заборонити й ліквідувати расову дискримінацію при реалізації політичних прав, у тому числі активного й пасивного виборчих прав на основі загального і рівного виборчого права, права брати участь в управлінні країною, так само як і в керівництві державними справами на будь-якому рівні, а також права рівного доступу до державної служби [8, ст. 5].

Міжнародним пактом про громадянські і політичні права передбачено, що кожен громадянин без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень повинен мати право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і через вільно вибраних представників; б) обирати і бути

вибраним на дійсних періодичних виборах, що відбуваються на основі загального, рівного виборчого права при таємному голосуванні і що забезпечують вільне волевиявлення виборців [10, ст. 25].

До числа базових джерел європейських виборчих стандартів належать також Конвенція про політичні права жінок від 20 грудня 1952 р., Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 25 грудня 1965 р. [9], Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок від 18 грудня 1979 р. [11]. У цих міжнародно-правових документах, розроблених під егідою ООН, сконцентровано увагу на неприпустимості дискримінації прав жінок під час виборів та будь-якої расової дискримінації.

Більше того, держави взяли на себе зобов'язання вживати спеціальних заходів, спрямованих на прискорення встановлення фактичної рівності людей. Таким чином, ці документи встановлюють стандарти рівного виборчого права.

Другий, регіональний рівень європейських виборчих стандартів становлять вимоги міжнародно-правових актів, прийнятих у рамках Ради Європи та НБСЄ (ОБСЄ) – найвпливовіших міжнародних організацій Європи. Найбільш розгорнуті й детально опрацьовані європейські стандарти виборів викладені в документах, прийнятих Народою з безпеки та співробітництва в Європі (НБСС) на Конференції з людського виміру, що проходила в три етапи: у Парижі 1989 р., в Копенгагені в 1990 р. та в Москві 1991р. [12, с. 40].

Цікаво з точки зору ефективного управління виборчим процесом є те, Копенгагенська нарада вперше у виборчій практиці задекларувала введення інституту офіційних спостерігачів. Цей нормативно-правовий акт передбачає, що вибори мають бути вільними та проводитися з розумною періодичністю, що має встановлюватися законом[14].

У рамках Ради Міжпарламентського Союзу, що відбулася у 1994 р. в Парижі, односторонньо була прийнята Декларація про критерії вільних і справедливих виборів [13], а на 161-й сесії Ради 1997 р. без голосування була схвалена Загальна декларація про демократію [14]. В обох документах наголошується на тому, що проведення вільних і справедливих виборів на регулярній основі, що дозволяють реалізувати волевиявлення громадян, являється ключовим елементом у здійсненні демократії. Ці вибори мають бути проведені на основі загального, рівного і таємного виборчого права, так що всі виборці можуть вибирати представників в умовах рівності, відкритості та прозорості, які стимулюють політичну конкуренцію.

Наголошуємо, що регіональні міжнародні стандарти містяться і в документах Ради Європи. Наприклад, Конвенція про захист прав людини та основних свобод закріплює свободу висловлення думки, свободу зборів та об'єднань, заборону дискримінації, обмеження на політичну діяльність іноземців [15] ст. 10–16. Усі ці положення Конвенції мають істотне значення під час реалізації виборчих прав громадян. Слід звернути увагу й на те, що Конвенція містить обов'язкові до виконання норми міжнародного права і може застосовуватися судами України [15, с. 43–44].

Третій рівень європейських виборчих стандартів становлять вимоги, що діють виключно в межах ЄС, насамперед щодо виборів до Європарламенту. Згідно

з Договором про заснування Європейського Співтовариства представники Європейського парламенту від народів держав, що об'єдналися у Спільноту необхідно обирати на прямих загальних виборах (ст. 190) [16]. Депутати Європарламенту обираються на п'ятирічний термін (тобто принцип розумних строків та періодичності виборів зберігається й на цьому рівні). Договором відводиться важлива роль політичним партіям, які вважаються важливим чинником інтеграції в Союзі та повинні сприяти формуванню європейської політичної свідомості та висловлюванню волі громадян Союзу [16].

Серцевину загальноєвропейських виборчих стандартів складають п'ять принципів виборчого права – загальне, рівне, вільне, пряме виборче право і таємне голосування. А також принципи неупередженості органів управління виборчим процесом, стабільності законодавства та розумної періодичності виборів.

Досліджуючи досвід застосування європейських стандартів виборчого процесу та управління ним, варто також зазначити, що досить значущими є принцип неупередженості органів управління виборчим процесом, стабільності законодавства та розумної періодичності виборів. Проте забезпечення механізмів реалізації цих принципів є не менш важливим завданням для ефективного управління виборчим процесом, поряд з розумінням сутності кожного з них.

Узагальнюючи три рівні європейських виборчих стандартів, виокремлені науковцями, нами розроблена й обґрунтована модель європейських стандартів державного управління виборчим процесом (ЄСДУВП), що включає три складові, кожна з яких є взаємозалежною та взаємозумовленою:

1. Перша ґрунтується на вимогах нормативно-правових актів, що являють собою зобов'язальні та незобов'язальні європейські стандарти.

2. Друга – на основоположних принципах європейських стандартів виборчого процесу.

3. Третя – на організаційно-функціональному забезпеченні управління виборчим процесом, що являє собою стандарти побудови, функціонування та повноважень системи органів управління виборчим процесом (рис. 1).

Як видно з рис.1, нормативно-правова база, основоположні принципи та організаційно-функціональне забезпечення управління виборчим процесом передбачають не лише їх визнання, а й застосування у вітчизняній практиці. Для цього необхідно усвідомити, що головним органом управління виборчим процесом у країнах зі сталими демократичними традиціями (Австрія, Бельгія, Греція, Данія, Італія, Кіпр, Люксембург, Німеччина, Франція) є орган виконавчої влади або виборча комісія, що створена таким органом, і який має створити необхідні умови для належної організації виборчого процесу та встановлення достовірних та справедливих результатів волевиявлення громадян. Проте у нових демократіях застосування аналогічних підходів навряд чи могло б забезпечити проведення в них виборів, які б відповідали демократичним стандартам. Саме тому не викликає подиву той факт, що, наприклад в Естонії, Латвії, Литві, Словаччині, Словенії та Чехії проведення виборів забезпечує не МВС (на національному рівні), не органи місцевого самоврядування чи посадові особи цих органів, а, відповідно, ЦВК та утворені ними окружні та дільничні виборчі комісії, склад яких формується з представників партій – суб'єктів виборчого процесу або партій, що подолали

виборчий бар'єр на парламентських виборах, діяльність яких має ґрунтуватись на засадах прозорості, неупередженості, незалежної професійної роботи на всіх рівнях.



Рис.1. Модель ЄСДУВП

Отже, ми вважаємо, що поглиблене вивчення запропонованої моделі європейських стандартів державного управління виборчим процесом надасть можливість чітко усвідомити основоположні вимоги європейського демократичного простору в цій сфері, сформулювати й визначити основні напрямки вдосконалення державного управління виборчим процесом в Україні та підвищити його ефективність.

**Література:**

1. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування: Лабораторія законодавчих ініціатив. – Режим доступу : [http://www.parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar\\_id=6&iar\\_id=455&as=2](http://www.parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=6&iar_id=455&as=2).
2. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: закон України // ВВР України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
3. Гудвін-Джилл Г. Свободные и справедливые выборы. Международное законодательство и практика. – Режим доступу : [http://www.democracy.ru/library/articles/1998-18\\_r1-r41/](http://www.democracy.ru/library/articles/1998-18_r1-r41/).
4. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / Лабораторія законодавчих ініціатив. – Режим доступу : <http://parlament.org.ua/index.php>.
5. Право Европейского Союза : учеб. для вузов / [под ред. С. Ю. Кашкина]. – М. : Юрайт, 2010. – 1119 с.
6. Garrone P. The constitutional principles of electoral law // New trends in electoral law in a pan-European context (примітка 21), pp. 12ff.; The constitutional principles of electoral law // Seminar at the Council of Europe. – P. 17 ff.
7. Загальна декларація прав людини / прийнята і проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 10 груд. 1948 р. // Міжнародні документи ООН з питань прав людини. — К. : УПФ ; Право, 1995. – 12 с.
8. Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, General Assembly Resolution 2106 (XX). – <http://www.osce.org/odihr/elections/standards/view.php3?document=5>.
9. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права // Міжнародні документи ООН з питань прав людини. — К. : УПФ ; Право, 1995. – 40 с.
10. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. – N.-Y : 18 December, 1979.
11. Сержогіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Сержогіна // Вісн. Центр. виборчої комісії. – 2007. – № 1 (7). – С. 38–44.
12. Guy S. Goodwin-Gill / Declaration on Criteria for Free and Fair Elections. Senior Research Fellow, All Souls College, Oxford. Inter-Parliamentary Union. – Geneva, 2006.
13. The Universal declaration on democracy. Inter-Parliamentary Council. Cairo. – 1997. – September.
14. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Rome. 1950. – Режим доступу : <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>.
15. Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version), Rome Treaty, 25 March 1957. – Режим доступу : <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39c0.html>.

**Kohutyuk V. U. A Model of the European standards of public administration of the electoral process.**

*The article describes the main requirements of international instruments of universal, regional and sub-regional nature; investigates public pan-European standards for election administration, the experience of their application in the Member States and their possible application in Ukraine; specifies the fundamental principles on which are based pan-European electoral standards; analyzes the powers, features of formation of the electoral process administration bodies.*

**Key words:** electoral process, international standards, European standards of public administration of the electoral process.

*Надійшла до редколегії 17.11.2015 р.*