

Олександр Васильєвздобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування
ХРІДУ НАДУ при Президентіві України**ВИБОРИ ЯК КЛЮЧОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ:
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

Досліджено вибори як феномен, механізм виборів у процесі формування представницьких органів влади, наведено досвід деяких європейських країн щодо механізму функціонування виборчих систем, окреслено напрями подальших досліджень в даній царині.

Ключові слова: державне управління, вибори, державна політика, представницький орган влади, європейський досвід.

Olexander Vasylyev**ELECTIONS AS A KEY INSTRUMENT OF STATE POLICY
IN THE FORMATION OF REPRESENTATIVE BODIES:
THE EUROPEAN EXPERIENCE**

Election studied as a phenomenon, election mechanism in the formation of representative government, given the experience of some European countries on the mechanism of functioning of electoral systems, outlines directions for further research in this area.

Keywords: governance, elections, public policy, government representatives, the European experience.

Александр Васильев**ВЫБОРЫ КАК КЛЮЧЕВОЙ МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
В СФЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКИХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ:
ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ**

Исследованы выборы как феномен, механизм выборов в процессе формирования представительских органов власти, приведен опыт некоторых европейских стран относительно механизма функционирования избирательных систем, определены направления дальнейших исследований в данной области.

Ключевые слова: государственное управление, выборы, государственная политика, представительский орган власти, европейский опыт.

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

☞ Сучасні процеси державотворення в Україні свідчать про недостатнє врахування електоральних вподобань представницькими органами влади. При цьому, проблема полягає не тільки в слабкості впливу державних органів влади на прийняття державно-управлінських рішень на всій території, а й взагалі на ситуацію в країні. Якість державного управління багато в чому залежить від дієвості представницьких інституцій, які формуються в демократичній державі через систему виборів. Тому організація дослідження системи виборів як ключового механізму державної політики у сфері формування представницьких органів влади і вивчення та окреслення шляхів адаптації європейського досвіду перманентно мають бути в полі зору науки державного управління.

☞ Проблеми удосконалення механізмів державної політики у сфері формування представницьких органів влади є предметом дослідження багатьох науковців з державного управління, серед яких Е. Афонін, В. Бакуменко, Ю. Ковбасюк, Ю. Ключковський, О. Крутій, Ю. Куц, О. Крюков, О. Лавринович, О. Радченко, М. Ставнійчук В. Тертичка, Ж. Усенко-Чорна та ін.

Проте, зазначені науковці досліджували тільки різні аспекти забезпечення та впровадження державної політики у виборчому процесі та не ставили за мету своїх досліджень вибори як ключовий механізм державної політики у сфері формування представницьких органів влади через зріз європейського дос-

віду. Удосконалення виборчої системи України вимагає вироблення та впровадження механізмів державної політики у сфері формування представницьких органів влади і вивчення та окреслення шляхів адаптації та імплементації європейського досвіду.

☞ Все зазначене змушує проаналізувати результати досліджень науковців присвячених процесу удосконалення механізмів державної політики у сфері формування представницьких органів влади та окреслення шляхів адаптації європейського досвіду з метою мінімізації проблем функціонування виборчої системи України.

☞ У керівних принципах щодо виборів, прийнятих Венеціанською Комісією на 51-ій сесії (Венеція, 5-6 липня 2002 р.), констатується, що виборча спадщина Європи спирається на такі п'ять засад виборчого права: загальність, рівність, вільність, таємність і безпосередність. Окрім того, вибори мають проводитися регулярно. Загальне виборче право, записане в даному документі, означає, в принципі, що кожна людина має право обирати й бути обраною. Однак це право може й, по суті, має бути обмежене певними умовами: вік, громадянство, ценз осілості, позбавлення права обирати й бути обраним, де, зокрема, підставою для такого позбавлення має бути визнання особи недієздатною через психічне захворювання або засудження за тяжкі злочини й, окрім того, позбавлення політичних прав або визнан-

Мета

Виклад основного матеріалу

ня недієздатним через психічне захворювання має бути ясно проголошене в рішенні суду [9, с. 5]. Щодо «цензу осілости», то, як говориться в пояснювальній доповіді до даного документа, багато держав надають право обирати й навіть право бути обраним своїм громадянам, що живуть за кордоном. Така практика може за деяких обставин призводити до зловживань, наприклад, коли громадянство надається за етнічною ознакою [9, с. 12].

Вибори, зазначають у Енциклопедії державного управління Ю. Ковбасюк і О. Красівський, – це передбачена конституцією та законами форма прямого народовладдя та участі громадян у політичному житті демократичних країн. У процесі здійснюється безпосереднє висунення або обрання певних осіб для виконання громадських функцій шляхом голосування та формування представницьких органів державної влади і місцевого управління (самоврядування). Це один із способів інститування державної влади, найпоширеніший механізм створення органів та інституцій влади та найбільш ефективне знаряддя тимчасової політичної відповідальності осіб, що виконують публічні функції [4, с. 53].

Виборча система являє собою всі типи процесів визначення представників до виборного органу, часто через вибори, де кандидати обираються представляти громадські інтереси. Виборча система являє собою метод, за допомогою якого виборці роблять вибір між варіантами, зазвичай на політичних виборах або на референдумі. Вона є ключовим механізмом формування представницьких органів влади в демократичних країнах. Система голосування у виборчій системі забезпечує дотримання правил, які гарантують дійсність голосування, визначають спосіб підрахунку голосів та визначення остаточного результату виборів, є вагомим елементом механізму формування представницьких органів влади.

Загалом виборча система, констатують А. Колодій і М. Наход, – це сукупність встановлених законом правил проведення виборів, здійснення конкретних процедур виборчої кампанії, способів визначення результатів голосування. Вона є способом розподілу голосів між політичними партіями і окремими кандидатами, залежно від підсумків голосування, а також фундаментальним елементом представницької демократії, що включає набір методів, основне завдання яких полягає у переведенні голосів виборців у представницькі посади для обраних представників [5, с. 525].

Виборча система, на думку Н. Богашової і Ю. Ключковського, не є суто технічним засобом, вона перебуває у самій серцевині державної системи правління [1], важливо, вважає Д. Смолінська, щоб обрана виборча система була зрозумілою суспільству, а отже, визнаною справедливою; це сприяє суспільно-політичній легітимізації наслідків виборів та сприйняттю сформованої за її підсумками влади як такої, що отримала від народу право керувати державою [8].

Виборча система повинна бути ефективною й продукувати кінцевий результат, вона є засобом конституційної інженерії, який дає змогу модифікувати політичну систему суспільства та впливати на функціонування інститутів влади. У цьому сенсі є досить цікава, й, можливо, суперечлива думка В. Генералюка стосовно того, що ефективність виборчої системи полягає не в тому, яким чином вона забезпечує представництво та відображає громадську думку, а на основі чого формується урядова більшість. Принаймні, ефективність може проявлятися не настільки у вираженні громадської думки представницьким органом, як у здатності уряду проводити власну політику [2].

Загалом світова практика на має прикладів повної тотожності виборчих систем хоча б у двох країнах, оскільки завжди є певні відмінності та особливості, притаманні виборчому процесу, електоральним вподобанням у тій чи іншій державі.

У нашій країні державна політика стосовно виборчої системи є нестабільною, плінною, йде налагодження дієвої процедури голосування й проведення виборів. Досить вагомою й заплутаною є процедура виборів стосовно українців, що перебувають, через ті чи інші причини, в період виборів за межами України. Тому досить корисним буде звернення до досвіду деяких європейських країн у врегулюванні даних процедур. Звернемося до досвіду Іспанії.

В Іспанії будь-який виборець має право голосувати через поштове повідомлення. З метою забезпечення права підданих короля Іспанії на активне виборче право, незалежно від їх місцезнаходження, законодавець передбачив три процедури голосування через поштове повідомлення: перша – якщо підданий знаходиться на території Іспанії; друга – за її межами на постійній основі; третя – за її межами тимчасово в день проведення виборів.

Якщо підданий короля Іспанії постійно мешкає за межами країни, то він заповнює форму офіційного списку виборців, де зазначається адреса проживання за кордоном, яка направляє у провінційне бюро перепису населення в Іспанії. При цьому, до зазначеної форми додаються копії наступних документів: особистого ідентифікаційний коду, паспорта та свідоцтва про підданство Іспанії. Провінційне бюро перепису реєструє підданого в реєстрі виборців та направляє йому поштою за місцем постійного проживання за кордом Свідоцтво про реєстрацію в Реєстрі виборців.

Якщо підданий тимчасово знаходиться за межами Іспанії в день виборів, то процес запиту голосування поштою змінюється. Йому треба заповнити форму офіційного списку виборців і доставити її особисто в посольство або консульство Іспанії та зареєструватись у консульському реєстрі.

Виборче Бюро перепису населення направляє пакет усіх матеріалів за місцем фактичного знаходження виборця, щоб він зміг дистанційно реалізувати своє активне виборче право. Пакет документів складає: бюлетені для участі у голосуванні; два свідоцтва про реєстрацію в списку виборців; конверт з адресою провінційної виборчої комісії; конверт на ім'я іспанського посольства або консульства тієї країни, де знаходиться виборець; рахунок для оплати витрат доставки документів поштою та інформаційний лист.

Виборець відповідно до інструкції, зазначеної в інформаційному листі, здійснює своє виборче право шляхом постановки відповідної відмітки у бюлетені участі в голосування (окремо до Конгресу і Сенату), кладе їх у відповідний конверт із наступними документами: Свідоцтвом про реєстрацію в Реєстрі виборців; копією посвідчення особи або паспорта або свідоцтва про громадянство та реєстрації в консульському реєстрі та направляє поштою замовним листом у свою провінційну виборчу комісію або в Іспанське посольство, консульство, де є закордонні виборчі дільниці. При цьому, дуже чітко регламентуються строки подачі документів і голосування. А вони в Іспанії чітко законодавчо прописані до конкретних дат (місяць, число), що циклічно повторюються [7].

Тобто, в Королівстві Іспанія піддані мають можливість реалізувати своє активне виборче право за допомогою чітко визначеної процедури поштового замовного

повідомлення. Й такий досвід буде корисним для України, застосування його може підвищити рівень забезпечення прав громадян України щодо волевиявлення.

Наша країна знаходиться ще й досі у перехідному стані від тоталітаризму до демократії. Електоральні настрої, потужний різнобічний (інформаційний, військовий, фінансовий, економічний та ін.) вплив Російської Федерації на виборчі процеси в Україні вимагає адекватної дієвості стосовно електорату української держави.

У цьому сенсі досить цікавим, й подекуди суперечливим, для деяких політиків зокрема, є досвід Латвії. Підкресливши свою юридичну правонаступність від Латвійської республіки зразка 1918–1940 рр., латвійська еліта в 1992 році відновила в країні дію Конституції Латвійської республіки, прийнятої Латвійськими Засновницькими Зборами ще 15 лютого 1922 року. До початку Другої світової війни Латвія встигла обрати 4 Сейми (Сейм – найвищий законодавчий орган країни) і напрацювати певну практику реалізації виборчого парламентського законодавства, так само як і самій Конституції Латвії зразка 1922 року. Знаходження Латвії у складі Радянського Союзу, що тривало більше 50 років, також вплинуло на формування певних стійких електоральних моделей громадської поведінки. Високий рівень латвійського парламентського електорального абсентеїзму пояснюється реакцією структур громадянського суспільства республіки на антиросійські настрої в суспільстві [6].

Розглядаючи електоральні принципи Латвійського законодавства щодо виборів, можна зіткнутися з узаконеною сегрегацією населення на «повноправних громадян» і «неповноправних громадян», що зафіксоване в «Законі про вибори в Сейм» 1995 року. Стаття 5 цього Закону фактично визначає коло осіб, позбавлених пасивного виборчого права, тобто права бути обраними до Сейму. Саме ця сукупність категорій латвійських громадян складає дуже значний сегмент латвійського суспільства – сегмент т.з. «неповноправних громадян». Неповноправними громадянами Латвійської республіки, згідно із Статтею 5 «Закону про вибори до Сейму», визнаються особи, які:

1) у встановленому законом порядку були визнані недієздатними;

2) відбувають термін покарання в місцях позбавлення волі;

3) були судимі за умисне злочинне діяння і у яких судимість не погашена або знята, виключаючи реабілітованих;

4) під час здійснення передбаченого в Кримінальному законі діяння знаходилися в неосудному стані, а так само після здійснення злочинного діяння захворіли душевним розладом, який відняв у них можливість розуміти або контролювати свою поведінку, і яким у зв'язку з цим призначена примусова міра медичного характеру або ж справа закінчено без застосування примусової міри;

5) діючі або колишні співробітники служби державної безпеки СРСР, Латвійської РСР або іноземних держав, співробітники розвідки або контррозвідок;

6) після 13 січня 1991 року були членами КПРС (ЛКП), в Інтернаціональному Фронті Робітників Латвійської РСР, в Об'єднаній раді робочих колективів, в Організації ветеранів війни і праці, у Вселатвійському Комітеті порятунку суспільства або його регіональних комітетах;

7) судимих із забороною виставляти свою кандидатуру на виборах до Сейму, Європейського Парламенту, міських дум, крайових дум і волосних рад, за винятком осіб, реабілітованих або з погашеною, або знятою судимістю [3].

Дана практика, на нашу думку, є доцільною в період кардинальної зміни тоталітарних суспільств в напрямку впровадження демократичних європейських цінностей, що може бути корисним при удосконаленні виборчої системи в Україні та механізмів державної політики у сфері формування представницьких органів влади.

✎ Таким чином, на основі аналізу результатів досліджень науковців, присвячених виборчій системі, процесу удосконалення механізмів державної політики у сфері формування представницьких органів влади, окреслено шляхи адаптації європейського досвіду з метою мінімізації проблем функціонування виборчої системи України.

Подальші дослідження будуть корисними в напрямку подальшого вивчення й узагальнення досвіду країн ЄС щодо окресленого напрямку.

Література.

1. Богашова Н., Ключковський Ю. Еволюція виборчої системи України // Вісник Центральної виборчої комісії. / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/visnyk/index.php?mID=12>.

2. Генералюк В. В. Механізми удосконалення виборчої системи України. / [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10gvvvsu.pdf.

3. Закон о выборах в Сейм от 25 мая 1995 г. Латвия. В ред. 23.07.2011. / [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://cvk.lv/pub/upload_file/krievu/Saeimas_vel_liik_2011_2_RUS.pdf.

4. Ковбасюк Ю. В., Красівський О. Я. Вибори // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президенті України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президенті України. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 53-54.

5. Колодій А. Ф., Наход М. А. Система виборча // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президенті України. — К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президенті України. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 525-526.

6. Латвія: аналіз виборчого законодавства. / [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://donklass.com/2010-03-15-15-40-59/109-analiz-zakonodatelstva-raznyx-stran/603-latvya-analiz-viborchogo-zakonodavstva.html>.

7. Сердюк Є. В. Проблеми забезпечення виборчих прав громадян України, які перебувають за кордоном. / [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua/articles/-4-/132-2012-05-01-20-26-29.html>.

8. Смолінська Д. В. Еволюція виборчого законодавства в Україні. / [Електронний ресурс] – Режим доступу : www.sworld.com.ua/konfer36/595.pdf.

9. Lignes directrices en matiere electoral, adoptees par la Commission de Venise lors de sa 51e session (Venise, 5-6 juillet 2002). / [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)013](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)013).