



УДК 35-027.21/22:341.17:006.33:324

БАЗОВІ ПРИНЦИПИ СТАНДАРТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ В УКРАЇНІ

В. Ю. Когутюк,

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту, Національна академія державного управління при Президентові України

У статті аналізується досвід використання та впровадження базових принципів виборчого процесу в державах – учасницях ЄС як одного з основних компонентів європейських стандартів управління виборчим процесом. Зосереджуючи увагу на основних демократичних цінностях європейської спільноти, розроблено й обґрунтовано базові принципи стандартизації державного управління виборчим процесом в Україні, розкрито їх зміст та значущість для виборчого процесу та системи державного управління в цілому.

Ключові слова: європейські стандарти, виборчий процес, державне управління виборчим процесом, базові принципи стандартизації державного управління виборчим процесом.

V. U. Kohutyuk,

post graduate of department of parliamentarianism and political management, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

CORE PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE ELECTORAL PROCESS STANDARDIZATION IN UKRAINE

The article analyzes the experience of using and implementing the basic principles of the electoral process in member states of the EU, as a major component of European standards of public administration of the electoral process. Focusing on core democratic values of the European community, the basic principles of public administration of the electoral process standardization in Ukraine are developed and substantiated; it is disclosed the meaning and significance of these principles for the electoral process and public administration system in general.

Key words: European standards, the electoral process, public administration of electoral process, core principles of public administration of the electoral process standardization.

В. Ю. Когутюк,

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту, Національная академия государственного управления при Президенте Украины

БАЗОВЫЕ ПРИНЦИПЫ СТАНДАРТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ В УКРАИНЕ

В статье анализируется опыт использования и внедрения основных принципов избирательного процесса в государствах – участниках ЕС как одного из основных компонентов европейских стандартов управления избирательным процессом. Сосредоточивая внимание на основных демократических ценностях европейского сообщества, разработаны и обоснованы базовые принципы стандартизации государственного управления избирательным процессом в Украине, раскрыто их содержание и значимость для избирательного процесса и системы государственного управления в целом.

Ключевые слова: европейские стандарты, избирательный процесс, государственное управление избирательным процессом, базовые принципы стандартизации государственного управления избирательным процессом.

Постановка проблеми. Наявний досвід організації та проведення виборчих процесів в Україні свідчить про недостатність сприйняття та розуміння основоположних засад європейського досвіду в управлінні виборчим процесом, а також

застосування базових європейських цінностей у цій сфері.

З урахуванням євроінтеграційних прагнень України гостро постає питання приведення до належного рівня системи державного управлін-

ня, організаційно-правового та законодавчого забезпечення виборчого процесу та підвищення їх ефективності. Правильне й чітке розуміння основних принципів виборчого процесу та управління ним, як стратегічних напрямів еволюції системи державного управління та виборчого законодавства, дасть змогу підвищити їх ефективність та забезпечити таке середовище суспільних відносин у цій сфері, яке буде більшою мірою відповідати вимогам сучасного українського суспільства та європейським стандартам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання європейських стандартів, зокрема принципів виборчого процесу в країнах Європи та світу, досліджували такі науковці: П.Гарроне, Д.Ковриженко, С.Конончук, Д.Руссо, Ю.Ключковський та ін. Учені досліджували міжнародні документи, у яких зазначені основні вимоги щодо виборчого процесу та його забезпечення й організації. Тому основна увага акцентувалася на принципах власне виборчого процесу, а саме: загальне, пряме, рівне виборче право та таємне голосування. Однак цих принципів недостатньо для належного управління виборчим процесом та запровадження основних цінностей європейської спільноти в повному обсязі. Саме тому питання базових принципів стандартизації державного управління вітчизняним виборчим процесом потребує подальшого дослідження.

Мета статті – обґрунтувати доцільність запровадження та дотримання базових європейських цінностей у державному управлінні виборчим процесом в Україні.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Європейські виборчі стандарти ґрунтуються на п'яти принципах виборчого права, а саме: загальне, рівне, вільне, пряме виборче право і таємне голосування. Ці загальноновизнані постулати й орієнтири знайшли своє відображення в міжнародному документі універсального рівня – Міжнародний пакт про громадянські й політичні права [1].

Проте конституційні принципи, спільні для всього європейського континенту, можна відшукати не тільки в міжнародних нормативно-правових актах. Детальніше такі принципи вписані в національних конституціях держав [2, с. 7] (див. таблицю).

Як видно з таблиці, усі ці принципи (у деяких країнах більш розширено, в інших – узагальнено) прямо передбачені в основних законах держав, відображаючи при цьому спільні та загальні цінності європейської спільноти в питаннях управління виборчим процесом та організації виборів.

Серед принципів положень європейського досвіду варто виділити забезпечення та дотримання “розумної” періодичності виборів. Так, і Міжнародний пакт про громадянські й політичні права [3], і Додатковий протокол до Європейської конвенції про права людини передбачають, що вибори обов’язково мають проводитися періодично [4].

Отже, стандарти державного управління виборчим процесом мають базуватися на таких принципах: законності, загальності, вільного волевиявлення, рівності, прямих виборів та прямого вибору, таємності голосування, “розумної” періодичності виборів, стабільності виборчого законо-

Загальні принципи виборів, визначені у конституційних засадах виборчого процесу у державах – членах ЄС

<i>Вимоги конституцій</i>	<i>Держави</i>
Закріплено принцип загального виборчого права	Австрія, Бельгія, Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Німеччина, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія
Закріплено принцип рівного виборчого права	Австрія, Бельгія, Ірландія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія
Закріплено рівні можливості для кандидатів, гарантовано неупереджене ставлення до них з боку владних інститутів	Португалія
Гарантовано рівний доступ кандидатів до ЗМІ під час передвиборчої агітації	Португалія (Конституція закріплює право на регулярне та рівне висвітлення передвиборчої діяльності кандидатів на державних і регіональних каналах теле- й радіомовлення)
Закріплено принцип прямого виборчого права	Австрія, Бельгія, Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Німеччина, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Чехія, Швеція
Закріплено принцип таємного голосування	Австрія, Бельгія, Греція, Естонія, Ірландія, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія, Швеція
Закріплено таємне голосування поштою	Ірландія (вибори частини депутатів верхньої палати парламенту)

давства, неупередженості та невтручання органів влади у виборчий процес. Деякі принципи, хоч і не прямо передбачені у вимогах міжнародних документів європейського простору, проте беруться до уваги та справляють вагомий вплив на управління виборчим процесом і виборчий процес.

З урахуванням європейського досвіду та практики впровадження положень стандартів виборчого процесу та управління ним, нами пропонується розглянути *принцип рівності* з кількох аспектів [5, ст. 3], а саме: рівність права голосу є базовим і означає, що кожен виборець має тільки один голос. Для забезпечення такої рівності необхідно, щоб територія (за винятком одномандатних округів) була поділена у такий спосіб, щоб мандати в органі, що представляє народ, були справедливо розподілені між округами з використанням доцільних критеріїв. Таким чином забезпечується рівна сила голосу.

Також вагомим є питання рівності можливостей для партій та кандидатів. Ця складова рівного виборчого права означає, що насамперед, до всіх кандидатів, незалежно від того, яким чином вони висуваються і від якої партії, мають застосовуватись однакові правила й процедури, однакові кількісні та якісні показники під час їх (кандидатів) проходження.

Рівність результатів є також одним із аспектів принципу рівності, який потребує забезпечення, тобто чим точніше склад виборного органу відображає склад та вибір електорату, тим більше реалізується рівність результатів.

Загальне виборче право означає надання кожному громадянину основних політичних прав: права голосу (активне виборче право) та права висувати свою кандидатуру на виборах (пасивне виборче право). Проте, як свідчить зарубіжний досвід, виборчі права завжди підпорядковані умовам віку та громадянства, а також нерідко й умовам проживання. Більше того, у спеціальних випадках певні особи можуть бути законно позбавлені своїх виборчих прав (які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі тощо) [6, с. 17].

Більшість держав також роблять виборчі права залежними і від громадянства. Проте деякі країни становлять виняток – Данія, Фінляндія, Нідерланди, Норвегія і Швеція ратифікували Конвенцію Ради Європи про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні без вилучення розділу про права голосу в місцевих виборах, тому допускають до місцевих виборів осіб, які не є громадянами країни, але постійно проживають на території муніципалітету або комуни (Chapter C – Right to vote in local authority elections) [7].

З урахуванням європейської практики *принцип вільного волевиявлення виборців* пропонуємо розглядати, з одного боку, як вільну процедуру голосування, тобто ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті в процедурі голосування. З другого боку, цей принцип передбачає можливість виборцям вільно сформулювати свою волю, що означає унеможливлення тиску й примушування, матеріального чи іншого заохочення тощо стосовно голосування за певну кандидатуру чи партію [8, с. 7].

Таємність, хоча традиційно і присутня як окремих принципів, є одним із аспектів свободи виборців, оскільки мета таємності як принципу – захист виборців від тиску, якого вони можуть зазнати, якщо інші знатимуть, як вони проголосували.

Прямі вибори в одну з палат національного парламенту шляхом *загального голосування* є також одним із елементів загальноєвропейської конституційної спадщини. У тих випадках, коли існує друга палата парламенту, вибори до неї зазвичай провадяться за особливими правилами та процедурами, але вибори до таких органів законодавчої влади, як парламенти федеративних держав [9, с. 8], мають відповідно до ст. 3 Додаткового протоколу до Європейської конвенції про права людини здійснюватися шляхом прямих виборів [4].

Вибори мають проводитися з *розумною періодичністю*. Цей принцип повинен існувати для того, щоб виборці вірили у важливість виборчого процесу як дієвого й ефективного механізму залучення громадян до управління державними справами, а не як інструменту досягнення політичних інтересів окремих представників політичних сил чи партій завдяки маніпуляції зі зміною законодавства тощо.

Вибори на загальнонаціональному рівні, як правило, проводяться з періодичністю в чотири–п'ять років; президентські вибори можуть проводитися з меншою періодичністю, хоча не рідше, як раз на сім років [10, с. 41].

З метою формування *легітимності* виборчого законодавства та довіри громадян до влади необхідно забезпечити стабільність нормативно-правового забезпечення виборчого процесу. Цього можна досягти, на наш погляд, зокрема, зазначивши тип виборчої системи в нормативно-правовому документі найвищої юридичної сили – Конституції України. Це приведе до стабілізації врегулювання цього питання та зменшить маніпуляції, пов'язані зі зміною типу виборчої системи під кожні вибори для досягнення позитивного результату виборчої кампанії для правлячої влади.

Іншим кроком у реалізації принципу можна досягти, уніфікувавши, кодифікувавши питання ви-

борчого процесу, – прийняття виборчого кодексу. Цей нормативно-правовий акт повинен однаково регулювати всі правовідносини, які виникають у ході реалізації громадянами свого конституційного права обирати та бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування. Виборчий кодекс дав би змогу не лише систематизувати та уніфікувати різні виборчі процедури, а й створив би належну, стабільну правову базу, відповідно до якої замість кількох нормативно-правових актів діяв би один, що впорядковував всі без винятку правовідносини у виборчій сфері. Таким чином підкреслюється особлива роль “букви” закону в урегулюванні цих питань. Адже виборчий процес, як і державне управління виборчим процесом, має здійснюватись у рамках чинного, легітимного законодавства, зрозумілого та доступного для громадян.

Виборці також мають право на *точну фіксацію результату голосування*, що означає, що держава повинна забезпечити, щоб голоси були підраховані належним чином. Як результат, обраний орган має бути утворений у такий спосіб, щоб відповідати цьому результату.

Саме тому ми пропонуємо запровадити *принцип прямого вибору*, під яким ми розуміємо забезпечення тієї ситуації, коли результат виборів, рейтингів кандидатів відповідав би реальному волевиявленню громадян.

За своєю суттю цей принцип можна вважати управлінським, оскільки він передбачає та забезпечує зворотний зв'язок – між голосуванням електорату та розподіленням мандатів серед кандидатів та партій, що були обрані в результаті такого голосування. Дотримання цього принципу дасть змогу громадянам фактично залучатися до управління державою, впливати на кількісні та якісні зміни у виборних органах влади.

Для забезпечення принципу *прямого вибору* необхідно створити умови відкритості та прозорості виборчого процесу. Європейський досвід проведення виборів та управління виборчим процесом указує на позитивність та ефективність присутності внутрішніх і міжнародних спостерігачів на виборах. Ці особи повинні мати змогу спостерігати як за самим голосуванням, так і за підрахунком голосів, і мати доступ до основної документації під час виборчого процесу (наприклад протоколів виборчих комісій), які складаються на різних рівнях.

Прозорість допомагає запобігти фальсифікаціям; регулярна публікація цифр про участь виборців на кожній ділянці та результатів на кожному рівні (наприклад на таких рівнях: виборча ділянка,

округ, країна) робить цілком можливим спостереження, чи цифрами маніпулюють, принаймні у будь-якому значущому масштабі [11, с. 39].

Закритість виборчого процесу, безумовно, є ще однією значною перешкодою у реалізації принципу прямого вибору. У разі закритих виборчих списків відсутній зв'язок між реальним волевиявленням громадян та результатами виборів у вигляді розподілу мандатів між конкретними обранцями в народні депутати чи партіями. Адже громадяни не можуть голосувати за тих претендентів, які потрапили в парламент у результаті виборів у зв'язку з тим, що не мають можливості ознайомитись із повним складом (списком) кандидатів у члени парламенту. Електорат має доступ лише до першої п'ятірки зі списку кожної партії.

Крім того, з метою реалізації принципу прямого вибору необхідно забезпечити вільний доступ громадян до виборчого процесу та об'єктивне висвітлення інформації завдяки чесному, законному та прозорому інформаційному забезпеченні виборів. Таким чином протягом всього перебігу виборчого процесу буде можливо ознайомлюватись із вже наявними результатами голосування, усіма виборчими процедурами, діяльністю суб'єктів виборчого процесу тощо.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, європейські стандарти виборчого процесу та управління ним ґрунтуються на таких основоположних принципах: законності; загальності, вільного волевиявлення, рівності, прямих виборів та прямого вибору, таємності голосування, “розумної” періодичності виборів, стабільності виборчого законодавства, неупередженості та невторчання органів влади у виборчий процес. Ці принципи необхідно впровадити у вітчизняній теорії та практиці державного управління виборчим процесом в Україні, так і чітко прописати й розтлумачити в законодавстві. Такі кроки дадуть змогу краще зрозуміти європейські демократичні цінності, стандарти виборчого процесу та управління ним, що, у свою чергу, сприятиме покращенню ефективності та модернізації вітчизняного законодавства та системи державного управління. Запропонований нами принцип “прямого вибору” сприятиме легітимності виборних органів влади та власне виборів; дасть змогу налагодити зворотний зв'язок у результаті голосування, що має відобразитися під час розподілу мандатів між кандидатами та партіями, які перемогли на виборах; підвищить довіру до виборчого процесу як одного з основних інструментів залучення громадян до управління державними справами.

Список використаних джерел

1. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права // Міжнародні документи ООН з питань прав людини. – Київ : Право, 1995. – 40 с.
2. Вибори в Європейському Союзі / за ред. Д.С. Ковриженка ; Лабораторія законодавчих ініціатив. – Київ : ФАДА, ЛТД, 2006. – 156 с.
3. The International Covenant on Civil and Political Rights. General Assembly Resolution 2200A (XXI) [Електронний ресурс]. – 16 December 1966. – Режим доступу: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.
4. Protocol to the european convention on human rights. Paris. – 1952 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/009.htm>.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
6. Garrone P. The constitutional principles of electoral law / P. Garrone// “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, – pp. 17 ff.
7. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level. Strasbourg. – 1992 / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Convention-on-the-Participation-of-Foreigners-in-Public-Life-at-Local-Level.pdf>.
8. Конончук С. Непрямі вибори в Європейських демократіях / С. Конончук ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – Київ : Агентство “Україна”, 2010. – 64 с.
9. Руссо Д. Осуществление контроля при национальных выборах в политические органы власти / Д. Руссо // Конституционное правосудие : материалы конф. органов конституц. контроля стран молодой демократии (Київ, 24–26 нояб. 1999 г.). – Ереван, 1999. – № 3 (5). – С. 8–14.
10. Руководящие принципы и Пояснительный доклад Европейской комиссии “За демократию через право” (Венецианской комиссии) (Венеция, 18–19 октября 2002 года, Страсбург, 30 октября 2002 года). – С. 41.
11. Європейський виборчий доробок // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. – Вид. 2-ге, випр. і допов. / за ред. Ю. Ключковського. – Київ : Логос, 2009. – 500 с.

References

1. Mizhnarodnyy pakt pro hromadyans'ki ta politychni prava. Fakul'tatyvnyy protokol do Mizhnarodnoho paktu pro hromadyans'ki ta politychni prava // Mizhnarodni dokumenty OON z pytan' prav lyudyny. – K.: UPF. Vyd-vo “Pravo”, 1995. – p.40.
2. Vybery v Yevropeys'komu Soyuzi / Za red. Kovryzhenka D.S.; Laboratoriya zakonodavchykh initsiatyv. – K.: FADA, LTD, 2006. – p.156.
3. The International Covenant on Civil and Political Rights. General Assembly Resolution 2200A (XXI). – 16 December 1966 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.
4. Rrotocol to the european convention on human rights. Paris. – 1952. / [Elektronnyy resurs] – Rezhym dostupu : <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/009.htm>.
5. Konventsiya pro zakhyst prav lyudyny i osnovopolozhnykh svobod Rada Yevropy; Konventsiya vid 04.11.1950 / [Elektronnyy resurs] – Rezhym dostupu : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
6. Garrone, P. The constitutional principles of electoral law // “New trends in electoral law in a pan-European context” (prymitka 21), pp. 12ff.; The constitutional principles of electoral law // Seminar at the Council of Europe, – pp. 17 ff.
7. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level. Strasbourg. – 1992. / [Elektronnyy resurs] – Rezhym dostupu: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Convention-on-the-Participation-of-Foreigners-in-Public-Life-at-Local-Level.pdf>.
8. Kononchuk S. Nepryami vybery v Yevropeys'kykh demokratiyakh / S. Kononchuk. Ukr. nezalezh. Tsentrl polit.doslidzh. – K.: Ahenstvo “Ukrayina”, 2010. – p.64.
9. Russo D. Osushchestvlenye kontrolya pry natsyonal'nykh vyborakh v polytycheskye orhany vlasty /D. Russo // Konstytutsyonnoe pravosudyie : materyaly konf. orhanov konstytutsyonnoho kontrolya stran molodoy demokratty. (Kyeв, 24–26 noyab. 1999 h.). – Erevan, 1999. – # 3(5). – S. 8–14.
10. Rukovodyashchye pryntsypy y Poyasnytel'nyy doklad Evropeyskoy komysyy “Za demokrattyu cherez pravo” (Venetsyanskoy komysyy) (Venetsyya, 18-19 oktyabrya 2002 hoda, Strasburh, 30 oktyabrya 2002 hoda). – p.41.
11. Yevropeys'ky vyborchyy dorobok // Yevropeys'ky demokratchnyy dorobok u haluzi vyborchoho prava: Materialy Venetsians'koyi Komisiyi, Parlament's'koyi Asambleyi, Komitetu Ministriv, Konhresu mistsevykh i rehional'nykh vlad Rady Yevropy. – Vyd.2-e, vypr. i dopovn. / Za red. Yu.Klyuchkovs'koho. – K.: Lohos, 2009. – p.500.