

## ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО АДАПТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ В УКРАЇНІ

*Ґрунтуючись на європейському досвіді належної організації та забезпечення виборчого процесу та управління ним, у статті розроблено практичні рекомендації з адаптації європейських стандартів державного управління виборчим процесом в Україні з метою підвищення ефективності державного управління в цій сфері.*

**Ключові слова:** виборчий процес, державне управління виборчим процесом, адаптація європейських стандартів державного управління виборчим процесом.

В умовах сучасної України питання про те, чи відповідає національне виборче законодавство та практика його застосування міжнародним виборчим стандартам, є досить актуальним. Адже Україна як демократична за формою і правова за конституційно проголошеними принципами свого існування держава просто неможлива без вільних і демократичних виборів, що відповідають загально визнаним міжнародним критеріям виборчих прав і свобод громадян, всіх учасників виборчого процесу та й виборчого процесу взагалі.

Проблеми вдосконалення належної організації виборчого процесу та питань ефективності державного управління в цій сфері досліджували: Р. Аксакова, О. Ковальчук, А. Колодій, М. Наход, Б. Райковський, М. Рибачук, М. Рябов, А. Савков, С. Серьогіна, І. Фетеску, Ю. Хромова та ін. Проте вивчення проблем адаптації європейських стандартів державного управління виборчим процесом в Україні не можна вважати вичерпаним.

Досить важливим кроком уперед ми вважаємо впровадження в життя запропонованих автором рекомендацій, які дають змогу чітко сформулювати напрям розвитку нашої держави в плані підвищення ефективності управління виборчим процесом.

**Мета статті** – розробка практичних рекомендацій з адаптації європейських стандартів державного управління виборчим процесом в Україні з метою підвищення ефективності державного управління в цій сфері.

Україна перебуває в пошуку оптимальної моделі виборчої системи, і практично під кожні нові вибори в ній створюється нова. Однією з основних причин такої ситуації є те, що в незалежній Україні, як і в колишньому СРСР, виборчі закони завжди належали до ординарного законодавства, що давало змогу змінювати їх звичайною більшістю голосів депутатів парламенту.

Саме тому вважаємо доцільним зазначення типу виборчої системи в нормативно-правовому документі найвищої юридичної сили – Конституції України. За порядком внесення змін до Конституції України вона

наближена до так званих “жорстких конституцій”, саме тому така пропозиція унеможливить часті та невиправдані зміни й маніпуляції українською виборчою системою, тим самим не заплутуючи виборців та інших суб’єктів виборчого процесу кардинальними змінами “правил гри” під час та напередодні виборчого процесу.

Проте зазначимо, що, незалежно від того, які саме зміни робляться в українському виборчому законодавстві, аргументація цих змін залишається незмінною, а саме: “удосконалити виборчий процес, зробити його прозорішим та ефективнішим, щоб у Парламенті України були якомога найкраще представлені інтереси всього суспільства, а також привести виборче законодавство у відповідність європейським стандартам та вимогам” [1].

Для вдосконалення вітчизняного виборчого законодавства та зближення з європейськими стандартами виборів, які визнаються всією міжнародною спільнотою взірцем демократичності, Україні необхідно врахувати ці принципи та розробити шляхи для їх впровадження.

Вважаємо, що до них слід віднести:

- “відкриті списки” за умов пропорційної системи виборів;
- “відкритість фінансування” політичних партій у виборчому процесі;
- раціональне використання ЗМІ в інформаційному забезпеченні виборів.

Розглянемо кожен з них окремо.

Істотним недоліком нині чинної в Україні виборчої системи, на думку багатьох експертів у цій галузі, є “закритість” списків, що не дає змоги виборцю повною мірою висловити свої вподобання щодо конкретних кандидатів і гіпертрофовано підносить впливовість партійних лідерів, закріплюючи авторитаризм у партіях. Крім того, повністю розірвано зв’язок між депутатським корпусом та виборчими округами, оскільки виборці не можуть знати всіх членів обраної партії та, відповідно, члени партії, яка пройшла до парламенту, також можуть не мати жодного стосунку до громадян, які голосували за партію, до якої вони ввійшли. У поєднанні з імперативним мандатом це призводить до того, що народний депутат стає не стільки представником виборців,

скільки заручником партійного керівництва, від волі якого залежить його статус як народного депутата.

Тому на сьогоднішньому етапі трансформаційного процесу оптимальним виглядає запровадження пропорційної системи, яка б базувалася на моделі так званих "відкритих" (або "регіональних") партійних списків та відкритого фінансування партій і виборчих кампаній, тим самим унеможливити тіньове фінансування та махінації, які можна розцінювати як один із елементів прозорості діяльності партій [2].

Слід зазначити, що пропорційна виборча система, яка базується на моделі так званих "закритих списків", є одним із головних чинників, який провокує державно-політичні конфлікти. Ця виборча система фактично унеможливує оновлення політичних елітних груп і деформує етичні норми політичної діяльності [2].

Ми вважаємо, що система з відкритими регіональними списками дасть значно більшу свободу вибору виборцям, зробить представництво особистісним, ніж за пропорційної системи з жорсткими списками, дозволить формувати парламент лише з тих осіб, які відомі виборцям і мають їхню безпосередню підтримку. За такої виборчої системи роль партійних лідерів істотно знижується, якщо не зводиться нанівець, а роль народу та громади, натомість, зростає, що підвищує роль виборів як форми безпосередньої влади народу [3, с. 328].

Відкриті списки охоплюють декілька проблемних аспектів: психологічний (відкриті списки знімають конфлікт серед виборців і членів партій; зменшують можливість розповсюдження такого явища, як абсентеїзм та відчуження народу від влади), соціальний і правовий (відкриті списки надають можливість ознайомитись із соціальним статусом кандидата в депутати, дотримуватись гендерності, відкритості, легітимності та прямого волевиявлення народу).

Врегулювання вищезазначених аспектів виводить на один рівень громадян (виборців) і систему органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, ключових органів управління виборчим процесом, забезпечуючи побудову відносин на паритетних, партнерських засадах. Адже ні для кого не таємниця, що саме поняття "добре управління" охоплює демократичну й ефективну систему управління, успішно діючі громадські інституції, відповідну якість громадських послуг та вміння пристосуватися до нових суспільних потреб і викликів [4, с. 17]. Тому одним з основних завдань держави, як найголовнішої форми організації суспільства, має бути сприяння підвищенню активності й залучення громадян до процесів управління державою, тим самим збільшуючи довіру громадян до органів влади.

Застосування більшістю держав – учасниць ЄС пропорційної виборчої системи (зокрема, системи з преференційними та відкритими виборчими списками) свідчить про високий рівень політичної та правової культури громадян, а також відповідальності політиків перед своїми виборцями. Адже участь у виборчій кампанії є однією з харак-

теристик політичної культури націй. Тому можна очікувати, що модернізація вітчизняної виборчої системи матиме значний вплив на рівень політичної культури українського народу та його політико-владної еліти.

До засад участі ЗМІ в інформаційному забезпеченні виборів необхідно включити: недопущення замовчування суспільно важливої інформації та викривлення інформації про виборчі події, обов'язок отримувати інформацію з двох та більше джерел. Досить важливо також встановити деталізовані вимоги щодо створення та поширення в прямому ефірі телерадіоорганізацій передач за участю партій і кандидатів, їх формату. Національна рада з питань телебачення та радіомовлення, здійснюючи контроль за дотриманням ЗМІ вимог виборчого закону, зможе використовувати матеріали громадських організацій.

Серед проблем, які ще потрібно вирішити, можна виділити такі: створення дієвих механізмів гарантування національної єдності, подолання електорального протиборства та надмірної динамічності виборчого законодавства. Тому необхідно порушити питання щодо прийняття сучасного виборчого законодавства, краще у формі єдиного зводу законів чи 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 [5, с. 363].

Виборчий кодекс дав би змогу не лише систематизувати та уніфікувати різні виборчі процедури, а й створив би належну правову базу, відповідно до якої замість кількох нормативно-правових актів діяв би один, що впорядковував усі без винятку правовідносини у виборчій сфері.

Варто зазначити, що в багатьох державах – учасницях ЄС порядок підготовки та проведення виборів визначено виборчими кодексами. Серед них, зокрема, Албанія, Бельгія, Білорусь, Боснія і Герцеговина, Люксембург, Македонія, Нідерланди, Грузія, Молдова, Норвегія, Польща (з 2011 р.) [6].

Окрім того, зауважимо, що важливим є також удосконалення територіальної організації управління виборчим процесом. Досить слушним у цьому плані є твердження О. Гашицького – члена ЦВК попередньої каденції – про те, що доцільно запровадити в Україні чотирирівневу систему виборчих комісій, створивши ще одну проміжну ланку між окружними (територіальними) комісіями та ЦВК – обласні територіальні виборчі комісії. Він наголошує на тому, що такі комісії повинні мати статус постійно діючих місцевих органів ЦВК [7].

Натомість, український дослідник А. Колодій робить акцент на більш дієвому, на його думку, механізмі реалізації на практиці положення ст. 35 Закону України "Про Центральну виборчу комісію", яка передбачає створення регіональних представництв ЦВК [8]. Він також стверджує, що регіональні представництва ЦВК мають бути структурними підрозділами Секретаріату

ЦВК (а не окремими виборчими комісіями), але організація їх діяльності та межі їх повноважень повинні регулювати, окрім Закону (чи Виборчого кодексу), Положення про регіональні представництва ЦВК [8, с. 49].

Функціонування такого органу доволі суттєво зменшить навантаження на місцеві органи виконавчої влади та ОМС у питаннях організації й проведення виборчого процесу, а також управління ним.

Законами України передбачено цілу низку загальних положень щодо утворення виборчих округів і виборчих дільниць. Проте, в роботі над подальшим удосконаленням виборчого законодавства варто було б урахувати позитивний досвід європейських країн щодо більшого задоволення інтересів місцевих громад при визначенні меж виборчих округів та щодо обмеження змін виборчих округів (і внесення інших змін до виборчих законів) за рік до початку чергової виборчої кампанії з метою захисту від зловживань.

Зауважимо, що формування виборчих комісій є однією із значних проблем в управлінні вітчизняним виборчим процесом. Саме виборчі комісії є основною ланкою забезпечення належної організації виборчого процесу. Досить важливим питанням є професійність та кваліфікація працівників виборчих комісій, адже немає нормативно-правового акту, в якому були б встановлені чіткі вимоги до особи члена виборчої комісії, за винятком ЦВК, при тому, що виборчі комісії зараз мають досить-таки широке коло повноважень.

Міжнародні організації неодноразово наголошували на тому, що чинне виборче законодавство України не встановлює вимог до кваліфікації членів виборчих комісій. Є лише певні вимоги до секретарів комісій, які мають володіти державною мовою в обсязі, достатньому для ведення діловодства, хоча відповідне положення певною мірою є декларативним, оскільки обсяг володіння українською мовою секретарями виборчих комісій ніхто не перевіряє. Ми погоджуємося з думкою Р. Аксакової про те, що члени виборчих комісій, які не мають фахової юридичної освіти, практично не здатні якісно юридично оформлювати перебіг виборчого процесу [9, с. 86].

Ми частково погоджуємось з такою думкою, зазначивши, що це положення слід застосовувати при формуванні територіальних/окружних виборчих комісій, а для комісій найнижчого рівня доцільно все ж таки визначати менш високі вимоги (встановивши чітко визначені квоти щодо кількості членів виборчих комісій, що мають юридичну освіту).

У зв'язку із цим виборчі комісії на практиці формуються з осіб, які не мають відповідної підготовки для роботи в складі комісій, що негативно впливає на якість прийнятих комісіями рішень та організацію виборчого процесу загалом. За рекомендаціями ОБСЄ/БДПЛ [10], "така підготовка має бути більш інтерактивною й орієнтованою на процедури, які виконуються у день виборів, з особливою увагою до більш складних процедур – зокрема тих, що стосуються

підрахунку голосів і складання протоколів про підсумки голосування" [11, с. 3–18].

Водночас залишається проблемою те, що особи, які брали участь у роботі виборчих комісій на виборах, спираються на досвід, набутий у попередніх виборах за "застарілими" законодавчими правилами, адже, як уже зазначалось вище, кожні наступні вибори проводяться за новим законом, отже, спостерігаються некваліфікованість більшості членів виборчих комісій, їх неготовність до організації виборчого процесу.

Саме тому навчання та підготовка членів виборчих комісій є досить важливою та актуальною проблемою для покращення управління виборчим процесом в Україні.

Варто наголосити на деяких позитивних моментах у питанні навчання членів виборчих комісій організації виборчого процесу та управління ним останніми роками. Так, відповідно до Постанови № 15 ЦВК від 31.01.2013 р., що ініційована на той час членом ЦВК А. Савковим, встановлено порядок організації навчання осіб, які претендують на призначення на посади голів, заступників голів та секретарів окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України [12]. Цей порядок регламентує питання організації навчання осіб, які претендують на зайняття вищезазначених посад з метою набуття ними знань та навичок, що дають можливість особі, яка успішно пройшла підготовку, на належному професійному рівні виконувати повноваження голови, заступника голови чи секретаря окружної виборчої комісії. Окрім того, у цьому документі зазначено, що особи можуть бути призначені на такі посади лише в разі успішного проходження навчання, що проводиться ЦВК в три етапи: теоретична підготовка; практична підготовка; виконання підсумкового завдання (складання тесту, іспиту тощо), що, безумовно, забезпечує формування складу виборчих комісій на засадах кваліфікованості та професіоналізму.

Більше того, вважаємо, що до підготовки членів виборчих комісій необхідно залучати ресурс НАДУ у частині підвищення кваліфікації керівних кадрів. Зокрема, в Інституті підвищення керівних кадрів (ІПКК) НАДУ систематично проводять "круглі столи" зі слухачами (державними службовцями – представниками ОДВ та ОМС) з проблем виборчого процесу та управління ним. Як правило, у таких засіданнях круглих столів беруть участь не лише представники ОДВ та ОМС, а й представники українських та міжнародних громадських організацій, політичних партій, що дає змогу обмінюватись і переймати досвід як українських науковців, експертів, практиків, так і зарубіжних.

**Висновки.** Для подолання наявних проблем та невідповідностей необхідно сформувати чітку теоретичну базу державного управління виборчим процесом з урахуванням загальноєвропейських стандартів у цій сфері; створити належне законодавче підґрунтя (вбачаємо доцільність в уніфікації виборчого законодавства, зокрема, розроблення єдиного виборчого кодексу); вдосконалити структури органів управління ви-

борчим процесом; забезпечити підвищення кваліфікації членів виборчих комісій усіх рівнів; відкритості (транспарентності) виборчого процесу; удосконалити територіальну організацію управління виборчим процесом (йдеться про раціональне, законне та справедливе визначення меж виборчих округів з урахуванням загальноєвропейського досвіду, що побудований на основоположних принципах управління виборчим процесом, зокрема, принципу рівних можливостей у цьому випадку).

#### Список використаної літератури

1. Радь Т. Зміна виборчого законодавства: змішані почуття [Електронний ресурс] / Т. Радь. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2011/11/23/6774267/>.
2. Валевський О. Суперечності політико-управлінських відносин в Україні: проблеми і шляхи розв'язання [Електронний ресурс] / О. Валевський // Державне управління: теорія та практика. – 2008. – № 2. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej8/>.
3. Друк Ю. Удосконалення виборчої системи як складова модернізації політичної реформи в Україні / Ю. Друк // Ефективність державного управління : зб. наук. праць. – Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2007. – № 13. – С. 332–339.
4. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / авт. кол.: Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін.; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – Київ : НАДУ, 2010. – 28 с.
5. Тихомиров Ю. А. Сравнительное право-ведение / Ю. А. Тихомиров. – Москва : Норма, 1996. – 432 с.
6. Інформаційні матеріали Лабораторії законодавчих ініціатив до 7-го міжнародного форуму "Київський діалог" на тему "Вибори – Партії – Політичні рухи" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://parlament.org.ua>.
7. Гашицький О. Міжнародні виборчі стандарти і проблеми удосконалення виборчого законодавства в Україні [Електронний ресурс] / О. Гашицький // Виборче законодавство, політична реформа в контексті європейської інтеграції України : матер. конф., Київ, 12 верес. 2003 р. – Режим доступу: [http://www.vybory.com/ukr/library/Conf\\_Proceedings.html](http://www.vybory.com/ukr/library/Conf_Proceedings.html).
8. Колодій А. Ф. Управління виборчим процесом як складова демократичного врядування (на прикладі виборів народних депутатів України) : наук. розробка / А. Ф. Колодій, М. А. Наход. – Київ : НАДУ, 2012. – 68 с.
9. Аксакова Р. М. Особливості організації та проведення місцевих виборів 2006 р. в Україні / Р. Аксакова // Вісник Центральної виборчої комісії. – Київ : Вид-во Центральної виборчої комісії, 2006. – № 2 (4). – С. 86–89.
10. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ, ПАРЕ : пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – Київ : Вид-во ФАДА ЛТД, 2008. – 340 с.
11. Якість виборів як основа зміцнення демократії [Електронний ресурс] // Аналітичні матеріали міжнародної конференції (Донецьк, 23–24 липня 2009 р.). – 2009. – С. 3–18. – Режим доступу: <http://parlament.org.ua/upload/docs/Lviv%20materials.pdf>.
12. Про Порядок організації навчання осіб, які претендують на призначення на посади голів, заступників голів та секретарів окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України : Постанова від 31.01.2013 р. № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=38009&what=0>.

Стаття надійшла до редакції 10.06.2015.

#### Коготюк В. Ю. Практические рекомендации по адаптации европейских стандартов государственного управления избирательным процессом в Украине

Основываясь на европейском опыте надлежащей организации и обеспечения избирательного процесса и управления им, в статье разработаны практические рекомендации по адаптации европейских стандартов государственного управления избирательным процессом в Украине с целью повышения эффективности государственного управления в этой сфере.

**Ключевые слова:** избирательный процесс, государственное управление избирательным процессом, адаптация европейских стандартов государственного управления избирательным процессом.

#### Kogotyuk V. Practical Recommendations for the Adoption of European Standards of Public Administration of Electoral Process in Ukraine

**Problem setting.** Nowadays in Ukraine the question of whether the national electoral legislation and practice meet with the international electoral standards, is very important. For Ukraine as a democratic country, that proclaimed the constitutional and legal principles a the state, it is impossible to exist without free and democratic elections that is corresponding to the recognized international standards of electoral rights and freedoms of all participants in the electoral process and the electoral process in general.

**Recent research and publications analysis.** The research of the problem of improving the proper organization of the electoral process and issues of the efficiency of public administration in this area were engaged by: R. Aksakova, O. Kovalchuk, A. Kolodiy, M. Nahod, B. Raykovskyy, M. Rybachuk, M. Ryabov, A. Savkov, S. Serohina, and I. Fetyesku, U. Hromova and others.

However, the researching of problems adopting EU standards of public administration of the electoral process in Ukraine can not be considered exhausted.

**Paper objective** is to development of practical recommendations for the adoption of the European standards of public administration of electoral process in Ukraine in order to improve the efficiency of public administration in this area.

**Paper main body.** Ukraine is in the search of an optimal model of electoral system and virtually every new election leads to adoption of a new system every time. One of the main reasons for this situation is that in independent Ukraine, as in the former Soviet Union, electoral laws were always belonged to the ordinary law, that made it possible to change them by a simple majority of MPs. Therefore we consider appropriate that the type of electoral system must be specified in the legal document of the highest legal force - Constitution of Ukraine. By the procedure of amending the Constitution Ukraine is close to the so-called "hard constitution", that is why this proposal will make it impossible to make frequent and unjustified changes and manipulation of domestic electoral system, thus do not confusing voters and other electoral subjects by crucial changes of "rules" during and the eve of the electoral process.

We believe that it is necessary to enforce the principles of European electoral process, including the following:

- "Open lists" while the proportional election system;
- "transparency of financing" the political parties in the electoral process;
- The rational use of media in information support of elections.

We also note that the formation of election commissions is one of the major problems in the public administration of electoral process. Moreover, election commissions (except CEC) in Ukraine in practice formed from people, who do not have the appropriate training to work in the commissions, that has negative affects for the quality of decisions taken by the Commission and the organization of the electoral process in general. That is why training and preparation of election commission members is very important and urgent problem in order to improve the administration of electoral process in Ukraine.

**Conclusions of the research.** Summarizing, we note that to overcome the existing problems and inconsistencies it must formulated a clear theoretical basis for the state election administration considering European standards in this area; a proper legal basis (we think it is important to unify the electoral legislation, developing unified electoral code); improve the structure of election administration bodies; to ensure improvement of professional skills of members of election commissions at all levels; transparency (transparency) of the electoral process; improvement the territorial organization of administration of the electoral process (it is a rational, lawful and fair determination of constituency boundaries based pan-European experience that is built on the fundamental principles of public administration of electoral process, in particular the principle of equal opportunity in this case).

**Key words:** electoral process, state election administration, the adaptation of the European standards of public administration of electoral process.