

АДАПТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСІВ ДО УМОВ УКРАЇНИ

У статті подано порівняльний управлінський аналіз сучасних систем та стандартів організації виборчого адміністрування в європейських країнах та в Україні. Визначено доцільність адаптації європейського досвіду до вітчизняних умов, окреслено шляхи запровадження окремих елементів систем адміністрування виборів у країнах Європи в умовах України. Обґрунтовано необхідність реалізації принципів незалежності, неупередженості та професіоналізму в діяльності виборчих комісій в Україні.

Ключові слова: європейський досвід, адміністрування виборів, публічне управління, суб'єкти виборчого процесу, виборчі процедури.

Соціальна стабільність у державі значною мірою забезпечується сформованістю соціальних і політичних інститутів, які реалізують механізми реальної, а не удаваної чи декоративної демократії. Таким важливим інститутом, що уособлює легітимність, гарантію стабільності суспільства, є публічна влада, сформована на демократичних засадах. Одним з напрямів демократизації публічної влади в Україні є формування системи адміністрування виборів усіх рівнів в Україні на засадах, що відповідають сучасним принципам належного урядування та публічної адміністрації. Тому існує потреба в адаптації національного законодавства до міжнародних нормативно-правових актів, які визнаються як регіональні європейські стандарти в цій галузі. Але мова має йти не тільки про правові аспекти та покращення українського виборчого законодавства, а й про організаційно-управлінські проблеми реалізації кращих практик управління виборчим процесом та адміністрування виборчих процедур в Україні.

Сутність міжнародних стандартів, природу та особливості європейських стандартів виборчого процесу досліджували українські та зарубіжні фахівці в галузі виборчого законодавства: М. Баймуратов, О. Вешняков, Ю. Ключковський, Б. Кофман, І. Лукашик, С. Серьогіна, В. Шаповал та ін.

Проблемам імплементації міжнародних демократичних принципів (стандартів) виборів присвятили свої праці українські науковці Б. Кофман, Є. Радченко, А. Романюк, М. Смокович, М. Ставнійчук та ін.

Проте їхні дослідження спрямовані на вдосконалення виборчого законодавства, поза увагою залишилась проблема адміністрування виборів та організації діяльності системи виборчих комісій. Досі недостатньо дослідженими є проблеми адаптації європейських стандартів державного управління виборчим процесом, структури системи публічних органів, що адмініструють виборчі процедури.

Існує нагальна потреба в умовах постійного використання виборчих процедур для вирішення нагальних проблем розвитку демократичної влади в Україні, періодичних виборчих кампаній (у тому числі позачергових) адаптувати європейський досвід адміністрування виборчого процесу та управління виборчими процедурами до умов вітчизняної системи виборчих комісій усіх рівнів. Вирішення цієї проблеми і є *метою статті*.

Серцевину загальноєвропейських виборчих стандартів становлять п'ять принципів виборчого права: загальне, рівне, вільне, пряме виборче право та таємне голосування, а також принципи неупередженості органів управління виборчим процесом, стабільності законодавства й розумної періодичності виборів. Досліджуючи досвід застосування європейських стандартів виборчого процесу та управління ним, варто також зауважити, що досить значущими є принципи 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.

Адміністрування виборів у країнах ЄС є явищем достатньо різноманітним. Попри наявність регіональних міжнародно-правових норм, які визначають європейські стандарти демократичних виборчих процедур, організація систем адміністрування виборів встановлюється здебільшого нормами національного права країн, крім того, у Європейському Союзі не існує єдиного підходу до визначення переліку суб'єктів, які здійснюють організацію та проведення виборчих процедур, зокрема їх адміністрування. врегулювання взаємодії між суб'єктами, визначення обсягу функцій і повноважень, що покладаються на органи адміністрування виборчого процесу та інші органи, наділені повноваженнями щодо організації виборів.

Аналізуючи будову національних систем адміністрування виборчого процесу в країнах ЄС, зауважимо, що стосовно органів, які мають забезпечувати підготовку та проведення виборів, у більшості країн відсутні стандартизовані підходи. Не є однозначною й відповідь на питання, як має бути побудована система виборчих органів і які управлінські зв'язки між такими органами є найбільш оптимальними?

Аналіз положень відповідних виборчих законів країн – членів ЄС надає змогу стверджувати, що в умовах стабільності виборчого законодавства, розвинутих демократичних традицій та відсутності протиправного втручання адміністративної й політичної влади в діяльність органів управління виборчим процесом потреба в такій системі взагалі відсутня. Це можливо завдяки розвинутим інститутам виборчої демократії. Так, у низці країн (наприклад, у Бельгії, Великобританії, Ірландії, Італії, Франції, Швеції) системи органів управління виборами не існує як такої, в інших країнах (Австрія, Данія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Португалія, Фінляндія) вона побудована за принципом децентралізації – основні пов-

новаження передаються від центрального органу, уповноваженого організувати виборчий процес, до окружних та дільничних виборчих комісій.

У країнах з розвинутими демократичними традиціями так чи інакше в межах своїх повноважень до виборчого процесу “залучаються” апарат парламенту (наприклад, в Ірландії), міністерства охорони здоров’я, закордонних і внутрішніх справ, органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади, які забезпечують виготовлення виборчої документації, підготовку приміщень для голосування, виборчих скриньок.

Функції окружних і дільничних виборчих комісій полягають зазвичай лише в підрахунку голосів та встановленні підсумків голосування (результатів виборів) в окрузі, а центрального органу адміністрування виборів – в організаційно-методичному забезпеченні виборчого процесу та оприлюдненні результатів виборів. Варто також зазначити, що практично в усіх країнах усталеної демократії рішення виборчих комісій оскаржуються не до комісій вищого рівня, а безпосередньо до адміністративного суду.

Натомість, у державах Східної Європи підходи до визначення обсягу повноважень виборчих комісій та характеру їхніх взаємозв’язків між собою є абсолютно іншими. У більшості цих країн органи виконавчої влади та місцевого самоврядування виконують допоміжну роль в організації виборчого процесу, а ключові функції у відповідній сфері покладаються на центральну виборчу комісію та окружні (регіональні) виборчі комісії.

Між самими виборчими комісіями чітко виражені зв’язки влади та підпорядкування (право спрямовувати діяльність виборчих комісій нижчого рівня, переглядати та скасовувати їхні рішення тощо). Приблизно такий підхід реалізовано й в Україні.

У державах Східної Європи, як і в Україні, де немає розвинутих демократичних традицій, система органів адміністрування виборів побудована за принципом ієрархії, між органами цієї системи існують чіткі субординаційні зв’язки. Так, вищий орган адміністрування виборів наділяється широкими контрольними, організаційними й розпорядчими повноваженнями. У більшості нових членів ЄС функції такого органу виконує центральна виборча комісія, яка має автономний статус і прямо не належить до виконавчої гілки влади.

Зрозуміло, що за такої системи для надійного захисту прав виборчих комісій має бути передбачено й механізм їх незалежності від органів влади. Інструментом такої незалежності зазвичай є громадянське суспільство, агентами якого виступають політичні партії.

Практично в усіх державах ЄС на законодавчому рівні закріплено механізми, спрямовані на забезпечення незалежності, неупередженості та стабільності роботи виборчих комісій.

Серед найбільш важливих з них, які застосовують і в Україні, такі:

а) забезпечення представництва партій та інших суб’єктів виборчого процесу в складі виборчих комісій (цей механізм особливо поширений у країнах Східної Європи);

б) забезпечення представництва суб'єктів виборчого процесу під час роботи виборчих комісій (цей механізм застосовується практично в усіх країнах).

Заслуговує на увагу та може бути запроваджений в Україні інший підхід – включення до складу виборчих комісій заступників членів комісій, які виконують повноваження членів комісій під час їхньої відсутності.

Законодавством більшості країн ЄС як підставу набуття членами виборчих комісій своїх повноважень передбачено складання ними присяги. Як правило, у країнах ЄС окружні, територіальні й дільничні виборчі комісії формуються представницькими органами самоврядування, а не вищим органом адміністрування виборів. Також у більшості держав – членів Європейського Союзу немає суттєвих відмінностей між структурою системи, яка забезпечує підготовку загальнодержавних виборів в окрузі, та структурою системи, яка забезпечує проведення місцевих виборів. В Україні ж це практично два різні елементи системи адміністрування, створення яких передбачено різними законодавчими актами.

Проблема забезпечення незалежності органів адміністрування виборчого процесу вирішується у країнах ЄС не однаково. У країнах з усталеними демократичними традиціями адміністрування виборчого процесу здійснюється органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. У більшості таких країн функції вищого органу адміністрування загальнодержавних та, в окремих випадках, місцевих виборів покладено на міністерство внутрішніх справ або утворений ним орган (Австрія, Бельгія, Греція, Данія, Італія, Кіпр, Люксембург, Німеччина, Франція) чи інший центральний орган виконавчої влади (Міністерство з питань навколишнього природного середовища, спадщини та місцевого самоврядування в Ірландії, Міністерство юстиції у Фінляндії, Центральний орган з виборів (Central Election Authority, Valmyndigheten) у Швеції, Виборча рада в Нідерландах, Виборча комісія Великобританії (яка за своєю природою, порядком призначення й звільнення членів комісії може бути зарахована до органів виконавчої влади)).

На регіональному й місцевому рівнях (щодо місцевих виборів), на рівні виборчих округів та дільниць підготовка й проведення виборів у цих країнах забезпечується або державними службовцями (посадовими особами органів місцевого самоврядування), або ж виборчими комісіями, які утворюються органами місцевого самоврядування з представників органів судової влади й муніципальних службовців. Зокрема, уповноважені з виборів – посадові особи місцевого самоврядування або державні службовці забезпечують підготовку та проведення місцевих виборів у Великобританії та Ірландії; виборчі комісії, утворені органами місцевого самоврядування з числа суддів, виборців (незалежно від їхньої партійної належності), службових осіб місцевого самоврядування, здійснюють управління виборчим процесом в Австрії, Бельгії, Іспанії, Італії, Люксембурзі, Нідерландах, Німеччині, Франції, Швеції. Обов'язкове представництво політичних

партій у складі окружних та/ або дільничних виборчих комісій передбачено законодавством лише декількох країн (Данія, Португалія, Фінляндія).

Оскільки ці країни мають розвинуті демократичні традиції та значний досвід у проведенні вільних і чесних виборів, такий підхід до визначення кола органів, які здійснюють підготовку та проведення загальнодержавних і місцевих виборів, не суперечить принципу неупередженості та незалежності органів адміністрування виборчого процесу.

Водночас застосування аналогічних підходів у постсоціалістичних країнах Центральної та Східної Європи навряд чи здатно було забезпечити проведення в них виборів, які б відповідали демократичним стандартам. Саме тому в Естонії, Латвії, Литві, Словаччині, Словенії й Чехії проведення виборів забезпечують не органи виконавчої та місцевої влади й посадові особи цих органів, а центральні виборчі комісії та утворені ними або місцевими представницькими органами місцевого самоврядування окружні та дільничні виборчі комісії, склад яких формується з представників партій – суб'єктів виборчого процесу.

Взаємний контроль представників партій у виборчих комісіях забезпечує незалежність на неупередженість комісій регіонального й нижчого рівнів, а на національному рівні незалежність ЦВК забезпечується різними інструментами: представництвом у її складі суддів (Польща), представників парламенту, органів виконавчої та або судової влади (Естонія, Латвія, Словаччина, Словенія), громадських організацій (Литва, у якій 3 члени Центральної виборчої комісії призначаються Литовською асоціацією правників).

Органи виконавчої влади відіграють вагомий роль у формуванні центрального органу лише в двох країнах Центральної та Східної Європи – в Угорщині та Чехії. В останньому випадку порядок формування такого органу не має принципового значення, оскільки його повноваження щодо підготовки та проведення виборів у Чехії істотно обмежено. Натомість, в Угорщині Національна виборча комісія наділена значно ширшими повноваженнями, що з урахуванням особливостей її формування ставить під сумнів неупередженість та незалежність Комісії в здійсненні своїх повноважень. Так, в окремих джерелах вказано, що формування Національної виборчої комісії парламентом (простою більшістю голосів членів парламенту) призводить до того, що в Національній виборчій комісії представлені лише партії парламентської більшості [8].

В Угорщині, крім Національної виборчої комісії, вагомі повноваження щодо адміністрування виборчого процесу покладено також на Департамент з питань виборів при міністерстві внутрішніх справ [9].

Варто зазначити, що прагнення законодавців забезпечити незалежність органів адміністрування виборчого процесу від адміністративного або політичного втручання часто породжує іншу проблему – низького рівня професіоналізму членів виборчих комісій. В Італії, наприклад, склад дільничних виборчих комісій до 2005 р. визначався шляхом жеребкування, до участі в якому допускались усі виборці, внесені до списку виборців на

дільниці. Такий підхід забезпечував політичну нейтральність та незалежність комісій, однак далеко не всі члени виборчих комісій, визначені шляхом жеребкування, були обізнані з положеннями виборчого законодавства й були готові застосовувати його на практиці. Саме тому з 2005 р. склад комісій формується місцевими радами з-поміж кандидатур, запропонованих партіями [10]. Аналогічні проблеми виникнули свого часу в Чехії, де до 2000 р. підготовка та проведення виборів як на загальнодержавному, так і регіональному та місцевому рівнях здійснювалась виборчими комісіями, які формувались за поданням партій, блоків, об'єднань виборців – суб'єктів виборчого процесу.

Водночас формування цих органів за принципом рівнопредставленості всіх суб'єктів виборчого процесу негативно впливало на якість підготовки та проведення виборів, суттєво ускладнювало роботу виборчих комісій [11]. У зв'язку із цим у 2000 р. до виборчого законодавства Чехії було внесено ряд суттєвих змін [12], які мали на меті докорінне реформування системи органів управління виборчим процесом. Зокрема, Центральну виборчу комісію було перетворено на постійно діючий орган у системі органів виконавчої влади, до складу якого відтепер входили не представники партій і блоків, а заступники керівників міністерств, відповідальних за підготовку та проведення виборів. Зазнав змін і перелік органів, відповідальних за підготовку та проведення загальнодержавних і місцевих виборів: якщо до 2000 р. відповідні функції й повноваження поклалися на Центральну, регіональні, окружні та дільничні виборчі комісії, то з 2000 р. комісії проміжного рівня було ліквідовано, а їхні повноваження покладено на місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, більшість функцій ЦВК – передано міністерствам внутрішніх справ, охорони здоров'я, соціальної політики. Представництво суб'єктів виборчого процесу в органах управління виборчим процесом сьогодні зберігається лише в дільничних виборчих комісіях. При цьому така система адміністрування виборів, на думку фахівців, працює набагато ефективніше, ніж попередня [13].

У деяких країнах баланс між політичною нейтральністю виборчих комісій і професіоналізмом їхніх членів забезпечується створенням регіональних представництв центральної виборчої комісії. Такі представництва, зокрема, створено в Польщі й Угорщині. Цілком прийнятний для України варіант вирішення проблеми децентралізації управління виборчим процесом.

Висновки. Визначаючи основні напрями адаптації європейського досвіду адміністрування виборчих процесів до умов України, варто звернути увагу на те, що частина положень, відображених у виборчих системах європейських країн, зокрема сідноєвропейських сусідів України, знайшли своє відображення у виборчому законодавстві та практиці діяльності виборчих комісій нашої держави. Проте, потребують додаткової апробації окремі новації європейського досвіду, а саме:

– організацію виборчого процесу мають забезпечувати службовці, які пройшли відповідну підготовку. Це положення має бути трансформоване у вимогу виборчого законодавства, яка полягає в наявності професій-

ної підготовки в осіб, які претендують на членство у виборчих комісіях, або хоча б на керівні посади в них;

– органи, які призначають членів виборчих комісій, не повинні мати права довільно відкликати відповідних членів комісій, оскільки це може поставити під сумнів їхню незалежність. Норма європейської практики передбачає дистанціювання члена виборчої комісії від партії, що делегувала його до складу цієї комісії на весь період його повноважень. Відкликання члена комісії суб'єктом подання є неможливим, що визначає незалежність здійснення ним своїх повноважень. Цю практику варто поширити не тільки на регіональні чи місцеві комісії, а й на дільничні. Хоча закріплення дискреційних повноважень щодо відкликання члена комісії є неприпустимим, як підстава для відкликання члена комісії допускається вчинення ним дисциплінарних порушень, однак перелік таких порушень має бути чітко визначений виборчим законом. У країнах з усталеними демократичними традиціями, де відсутні виборчі комісії, але організація виборчого процесу здійснюється неупередженим органом, політичним партіям має бути надане право здійснювати спостереження за роботою комісій;

– для членів виборчих комісій усіх рівнів доцільне проведення стандартних тренінгів. До участі в таких тренінгах потрібно допускати також членів виборчих комісій, висунутих політичними партіями;

– виборче законодавство повинно містити положення, які вимагають від органів публічної адміністрації всіх рівнів виконувати вимоги виборчих комісій та сприяти їм у здійсненні покладених завдань. Загалом практика повернення державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування повноважень щодо участі в організації виборчих процедур може бути частково відновлена в умовах України, апробація її свідчитиме про рівень розвитку демократичних процедур у виборчому процесі та готовність України переходити на якісно нові стандарти у виборчому адмініструванні.

Перспективою подальших досліджень у межах окресленої проблеми може бути з'ясування можливостей упровадження інституту публічних службовців – адміністраторів виборів та створення моделі їх професійної підготовки на всіх рівнях системи виборчого адміністрування.

Список використаної літератури

1. Кофман Б. Я. Міжнародні виборчі стандарти та їх імплементація в законодавство України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Б. Я. Кофман; Маріупольський державний університет. – Маріуполь, 2012. – 24 с.

2. Мяловицька Н. Виборчі системи: досвід Європейських держав / Н. Мяловицька // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 1 (11). – С. 61–67.

3. Сergyгiна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Сergyгiна // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 1 (7). – С. 38–44.

4. Смокович М. І. Врегулювання виборчих відносин: міжнародні стандарти / М. І. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду Україн. – 2012. – № 4 – С. 3–16.

5. Ставнійчук М. І. До сучасного розуміння принципів виборчого права / М. І. Ставнійчук // Держава і право. – 2001. – Вип. 12. – С. 111–117.

6. Шведа Ю. Р. Выборы та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні / Ю. Р. Шведа. – Львів, 2010. – 462 с.
7. Guy S. Goodwin-Gill / Declaration on Criteria for Free and Fair Elections. Senior Research Fellow, All Souls College, Oxford. Inter-Parliamentary Union. – Geneva, 2006.
8. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report: Hungary Parliamentary Elections 7 and 21 April 2002. – Warsaw, 2002. – P. 5.
9. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report: Hungary Parliamentary Elections 7 and 21 April 2002. – Warsaw, 2002. – P. 6.
10. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report: Italy Parliamentary Elections 9–10 April 2006. – Warsaw, 2003. – P. 6.
11. OSCE/ODIHR. Czech Republic. Parliamentary Elections, 14–15 June 2002: Final Report. – Warsaw, 2002. – P. 8.
12. Zakon c. 130/2000 Sb., o volbach do zastupitelstev kraju a o zmene nekterych zakonu, ve zneni zakona c. 273/2001 Sb. zakona c. 37/2002 Sb.; ve zneni zakona c. 230/2002 Sb. – http://www.nssoud.cz/zakony/130_2000.pdf.
13. OSCE/ODIHR. Czech Republic. Parliamentary Elections, 14–15 June 2002: Final Report. – Warsaw, 2002. – P. 8.

Стаття надійшла до редакції 27.07.2016.

Орлов В. В. Адаптация европейского опыта деятельности субъектов администрирования избирательного процесса к условиям Украины

В статье представлен сравнительный управленческий анализ современных систем и стандартов организации избирательного администрирования в европейских странах и в Украине. Определена целесообразность адаптации европейского опыта к отечественным условиям, обозначены пути внедрения отдельных элементов систем администрирования выборов в странах Европы в практику выборов разных уровней в Украине. Обоснована необходимость реализации принципов независимости, беспристрастности и профессионализма в деятельности избирательных комиссий в Украине.

Ключевые слова: европейский опыт, администрирование выборов, публичное управление, субъекты избирательного процесса, избирательные процедуры.

Orlov V. Adaptation of European Experience of Subjects Election Administration Conditions to Ukraine

The article presents a comparative analysis of modern management systems and standards of electoral administration in European countries and Ukraine. Attention is drawn to the lack non-stabilization ways to adapt European standards of public administration of elections and election procedures administrative specially authorized bodies performing the tasks and functions of the state in the electoral process, building the structure of public bodies which administer election procedures. Determine the need to adapt European experience to domestic conditions, the ways of implementation of certain elements of electoral administration in Europe in terms of Ukraine. An important conclusion of the comparative analysis is the need to implement the principles of independence, impartiality and professionalism in the work of election commissions in Ukraine.

It is noted that the organization of the electoral process has ensured the persons who have the status of public servants who have been adequately trained. This provision should be transferred to the request of the electoral law, which is available in the training of persons applying for membership in election commissions, or even to senior positions in them.

It is noted that bodies that appoint members to electoral commissions should not have the right to arbitrarily revoke the relevant commissioners, as this may compromise their independence. Norm European practice involves distancing election commission member from the party that delegated him to the commission of the entire period of his term. The withdrawal of the commissioner subject to the submission is not possible, the independence of the exercise of

its powers. This practice should be extended not only to regional or local commissions, but also in the district. While fixing the discretionary power to withdraw the commissioner is unacceptable as a reason to recall the commissioner may be committing disciplinary violations, but for such violations should be clearly defined electoral law. In addition, political parties should be guaranteed the right to observe the work of the commissions.

It is necessary for the conduct of potential members of election commissions of all levels of standard training, result in the certification of a person as a sign of readiness to serve as a part of collective bodies responsible for organizing and conducting election procedures. To participate in these trainings have also allowed members of election commissions nominated by political parties.

It is considered acceptable recovery practices in terms of Ukraine return to civil servants and local government officials the power to participate in the organization of electoral procedures. Its testing will indicate the level of democratic procedures in the electoral process and the readiness of Ukraine to move to a new standard in the election administration.

Key words: *European experience, the election administration, public administration, the subjects of the electoral process, the electoral procedure.*