



А. М. Гриськова*

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Виборчі процедури на сьогодні є однією з найважливіших складових механізму демократичного формування влади. Адекватне відображення волі громадян щодо формування системи влади, створення умов до вільного і свідомого волевиявлення вимагають не лише законодавчого закріплення принципів вільних і чесних виборів, а й детального правового регулювання процедур щодо ведення виборчого процесу, визначення статусу суб'єктів, їх прав і обов'язків, визначення результатів виборів тощо. Саме необхідність вирішення комплексу проблем, пов'язаних з формуванням системи адміністрування, стала основою для даного дослідження.

Джерельною базою проведеного дослідження є, передусім, нормативно-правова база. Це конституції та закони, за якими здійснюється державне регулювання виборчого процесу у країнах Європейського Союзу. Також були використанні роботи вітчизняних дослідників, що займаються проблемами законодавчого забезпечення виборів з урахуванням європейського досвіду таких авторів, як: В. Журавського, І. Кресіна, Є. Перегуди, Г. Почепцова, Д. Ковриженка., М. Ставнічук, Л. Кочубея.

На сьогодні в Україні не існує стабільної та постійно діючої системи адміністрування виборчого процесу. Кожний наступний етап розвитку виборчого законодавства супроводжується новими спорами з того чи іншого питання. Тому вивчення європейського досвіду є важливим на етапі адаптації законодавства України до міжнародних стандартів.

Метою дослідження є встановлення основних тенденцій розвитку виборчого процесу та ролі органів державної влади, виділення найбільш ефективних механізмів вирішення правових колізій у впровадженні виборчого процесу з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу для оптимізації виборчого законодавства України.

Міждержавна інтеграція — один з найважливіших чинників сучасного етапу історичного розвитку. Інтернаціоналізація економічної діяльності, ріст міжнародних економічних, наукових та культурних взаємозв'язків, створення інформаційних мереж, необхідність спільних зусиль у розв'язанні глобальних проблем людства, формування системи загальнолюдських цінностей — все це сприяє подоланню бар'єрів у міжнародному співробітництві.

Основний напрямок стратегічного зовнішньополітичного курсу нашої держави полягає в інтеграції до складу Європейського Союзу, що цілком відповідає її національним інтересам. Важливою передумовою вирішення численних проблем, які при цьому виникають, є поетапне приведення національного законодавства у відповідність із законодавством країн Європейського Союзу.

Процес “апроксимації” (“гармонізації”, “зближення”) стосується і виборчого законодавства. Досвід країн ЄС є важливим в процесі визначення органів державної влади, які здійснюють державне регулювання виборчого процесу в Україні. На шляху до членства в ЄС для України є досить важливим впровадження системи адміністрування виборчого процесу, визначення засад взаємодії між органами цієї системи, що відповідало б нормам світового законодавства.

Звернемо увагу на те, що розуміють під виборчими органами. Під виборчими органами розуміють державні органи, які уповноважені займатися підготовкою і організаційною роботою для реалізації виборів, здійснювати діяльність по виконанню виборчого законодавства, підрахунку поданих голосів і офіційного оголошення результатів виборів.

Як правило, виборчі органи створюються так, щоб їх функціонування було незалежним від інших державних органів, не дивлячись на те, що всі державні органи складають єдину систему і знаходяться в певній взаємозалежності¹.

© Гриськова А. М., 2008

* викладач кафедри державної служби Інституту державного управління Миколаївського державного гуманітарного університету імені Петра Могили

¹ Зарубежное избирательное право / Под ред. В. В. Маклакова — М., 2003. — С. 32.



Дослідження положень виборчого законодавства країн-членів ЄС дозволяє говорити про те, що у Європейському Союзі не існує єдиного підходу до визначення переліку суб'єктів, які здійснюють підготовку та проведення загальнодержавних і місцевих виборів, врегулювання методів їхньої взаємодії між собою, визначення обсягу функцій і повноважень, що покладаються на вищий орган адміністрування виборчого процесу та інші органи, наділені повноваженнями щодо організації виборів.

Основні рекомендації щодо шляхів врегулювання відповідних питань відображено у Кодексі кращої практики з виборчих питань Венеціанської комісії і загалом зводяться до того, що виборчий процес має забезпечуватись незалежними і неупередженими органами, що повинні складатися із службовців, які мають належний рівень підготовки та знань у сфері виборчого права. Кодекс у загальних рисах окреслює механізми забезпечення такої незалежності, відносячи всі інші питання, пов'язані з адмініструванням виборчого процесу, до сфери регулювання законів про вибори².

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 в Фінляндії, Центральний орган з виборів (Central Election Authority, Valmyndigheten) в Швеції, Виборча Рада в Нідерландах, Виборча Комісія Великобританії (яка за своєю природою, порядком призначення і звільнення членів Комісії може бути віднесена до органів виконавчої влади)³.

На регіональному і місцевому рівнях (щодо місцевих виборів), на рівні виборчих округів та дільниць підготовка і проведення виборів в 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 і 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 приналежності), 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 або дільничних виборчих комісій передбачене законодавством лише декількох країн (Данія, Португалія, Фінляндія)⁴.

В силу того, що названі країни мають розвинені демократичні традиції та значний досвід у проведенні вільних і чесних виборів, такий підхід до визначення кола органів, які здійснюють підготовку і проведення загальнодержавних та місцевих виборів, не суперечить принципу неупередженості та незалежності органів адміністрування виборчого процесу.

В ряді країн, наприклад, в 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 повноваження передаються від ЦВК (або іншого центрального органу, уповноваженого організувати виборчий процес) окружним та дільничним виборчим комісіям. Загалом, в країнах з розвиненими демократичними традиціями так чи інакше в межах своїх повноважень у виборчий процес “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, як правило, полягають лише у підрахунку голосів та встановленні підсумків голосування

² Европейское право / Под ред. Л. М. Энтина. — М., 2001 — С. 56.

³ Вибори в Європейському Союзі / За ред. Д. С. Ковриженка. — К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2006 — С. 102.

⁴ Там само. — С. 103.



(результатів виборів) в окрузі, а центрального органу адміністрування виборів — у організаційно-методичному забезпеченні виборчого процесу та оприлюдненні результатів виборів. Варто також відзначити, що практично у всіх країнах усталеної демократії рішення виборчих комісій оскаржуються не до комісій вищого рівня, а безпосередньо до адміністративного суду⁵.

Дослідження положень виборчих законів країн ЄС дозволяє дійти висновку, що визначальний вплив на побудову системи адміністрування виборчого процесу, визначення засад взаємодії між органами цієї системи, меж і характеру їхніх повноважень має ступінь розвитку демократичних традицій, у тому числі — наявність досвіду проведення демократичних і чесних виборів. У більшості країн Західної Європи система органів адміністрування виборів є децентралізованою, між її складовими наявні зв'язки координації, а не субординації; повноваження вищого органу адміністрування виборів покладено на центральний орган виконавчої влади, як правило, Міністерство внутрішніх справ. Загалом повноваження цього органу передбачають організаційно-методичне забезпечення проведення виборів, встановлення результатів загальнодержавних виборів та їх офіційне оприлюднення.

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

- а) забезпечення представництва партій та інших суб'єктів виборчого процесу у складі виборчих комісій (цей механізм особливо поширений в країнах Східної Європи);
- б) забезпечення представництва суб'єктів виборчого процесу під час роботи виборчих комісій (цей механізм застосовується практично в усіх країнах);
- в) включення до складу виборчих комісій заступників членів комісій, які виконують повноваження членів комісій під час їхньої відсутності⁶.

Результати дослідження дають право зробити висновок про відсутність єдиної “правильної” моделі виборчого процесу, яка може застосовуватися як шаблон для національного законотворення. Міжнародні стандарти виборів представляють собою лише комплекс принципів і ідей, а не механізмів їх досягнення. При тому саме поняття “міжнародного виборчого стандарту” є юридично невизначеним у міжнародному виборчому праві, що призводить до певної “конфліктності” міжнародних стандартів на універсальному, регіональному та субрегіональному рівнях.

Українське законодавство, предметом регулювання якого є вибори, фактично не містить норм, які б не відповідали міжнародним стандартам⁷. Проте для України у зв'язку з прийняттям нею курсу на гармонізацію національного законодавства з європейським правом постає питання відповідності законодавства України з урахуванням особливостей побудови системи адміністрування виборчого процесу, економічних, політичних та етнокультурних особливостей нашої нації європейським стандартам. Це, у свою чергу, може послугувати дослідженню вироблення рекомендацій щодо імплементації окремих найбільш вдалих механізмів із законодавчого регулювання інших країн для застосування у виборчій практиці України.

*Стаття рекомендована до друку Радою Інституту державного управління
Миколаївського державного гуманітарного університету імені Петра Могили
(протокол № 4 від 2 липня 2008 року)*



⁵ Европейское право / Под ред. Л. М. Энтина. — М., 2001 — С. 58.

⁶ Журавський В. С. З історичного досвіду формування парламентаризму в Європі та Північній Америці // Вісник ун-ту внут. справ. — 2000. — Вип. 12 ч. 1. — С. 129.

⁷ Косянчук І. Виборче законодавство потрібно вдосконалювати // Урядовий кур'єр. — 2006. — № 11. — С. 16.